



**Universidad Nacional Mayor de San Marcos**

**Universidad del Perú. Decana de América**

Dirección General de Estudios de Posgrado

Facultad de Ciencias Sociales

Unidad de Posgrado

**Perú: Políticas sociales dirigidas a los pueblos  
indígenas y amazónicos en el marco de la economía  
neoliberal, durante el periodo 1990 – 2016**

**TESIS**

Para optar el Grado Académico de Magíster en Política Social con  
mención en Gestión en Proyectos Sociales

**AUTOR**

Yrma Magaly LÓPEZ TORRES

**ASESOR**

Mag. Fray Masías CRUZ REYES

Lima, Perú

2021



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

## Referencia bibliográfica

---

López, Y. (2021). *Perú: Políticas sociales dirigidas a los pueblos indígenas y amazónicos en el marco de la economía neoliberal, durante el periodo 1990 – 2016*. [Tesis de investigación de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

---

## Hoja de metadatos complementarios

Código ORCID del autor	<a href="https://orcid.org/0000-0003-3757-3737">https://orcid.org/0000-0003-3757-3737</a>
DNI o pasaporte del autor	07480032
Código ORCID del asesor	<a href="https://orcid.org/0000-0003-3359-1727">https://orcid.org/0000-0003-3359-1727</a>
DNI o pasaporte del asesor	09200393
Grupo de investigación	“__”
Agencia financiadora	
Ubicación geográfica donde se desarrolló la investigación	Perú. Perú se encuentra en la latitud -9.189967 y longitud -75.015152. Se encuentra en la parte sur del continente de América y está ubicado en el hemisferio sur.
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2018 – 2020
Disciplinas OCDE	Temas sociales <a href="https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.04.05">https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.04.05</a>  Administración pública <a href="https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.02">https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.02</a>



Universidad Nacional Mayor de San Marcos  
Universidad del Perú. Decana de América

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
**UNIDAD DE POSGRADO**

## ACTA DE SUSTENTACIÓN

En Lima, a los veintitrés días del mes de febrero del año dos mil veintiuno, mediante sustentación virtual a cargo de la Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor San Marcos, a horas 11: 00 am.; bajo la presidencia de la Mg. Esther Judit Vidal Córdova y con la concurrencia de los demás miembros del Jurado de Tesis, se inició la ceremonia invitando a la graduando **YRMA MAGALY, LÓPEZ TORRES**, para que expusiera la Tesis con el objetivo de optar el Grado Académico de Magister en Política Social con mención en Gestión en Proyectos Sociales, titulada:

**«PERÚ: POLÍTICAS SOCIALES DIRIGIDAS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y  
AMAZÓNICOS EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA NEOLIBERAL,  
DURANTE EL PERIODO 1990 - 2016»**

A continuación, fue sometida a las objeciones del Jurado. Terminando esta prueba y, verificada la votación, se consignó la calificación correspondiente a:

**B MUY BUENO – 17 –**

Por tanto, el Jurado, de acuerdo al Reglamento de Grados y Títulos, acordó recomendar a la Facultad de Ciencias Sociales para que proponga que la Universidad Nacional Mayor de San Marcos otorgue el Grado Académico de Magister en Política Social con mención en Gestión en Proyectos Sociales a la Bachiller **YRMA MAGALY, LÓPEZ TORRES**. Siendo las 12:22 pm y para constancia se dispuso se extendiera la presente Acta:

Dr. Enrique Marino Jaramillo García  
MIEMBRO

Dra. Elisabeth Juana Acha Kutscher  
MIEMBRO

Mg. Fray Masías Cruz Reyes  
ASESOR

Mg. Esther Judit Vidal Córdova  
PRESIDENTA

**Dr. JORGE ELÍAS TERCERO SILVA SIFUENTES**  
Director

Después de un tiempo miro al cielo para pedirte  
que no me dejes sentir vergüenza, jamás  
ni por estas manos, ni por esta piel  
me la dio mi madre, me la dio mi padre al nacer.  
Y antes que a mí se la dieron los suyos a ellos  
Y antes que a mí se la dieron los suyos a ellos  
Camina con orgullo  
Tu tiempo llegará.

Fragmento de la canción “*Camina bonito*”

**La Nueva Invasión**

A Papá, por su ejemplo, por enseñarme a querer y sentir orgullo por mi origen quechua.

A Mamá, por cuidarme y quererme como nunca más nadie lo hará en la vida, por enseñarme siempre con su ejemplo, por su sabiduría, valentía y amor desinteresado.

A Ernesto, mi esposo y compañero de vida, por ser mi fuerza y por siempre estar junto a mí.

A César y Yuri, por ser los mejores hermanos y enseñarme con su ejemplo.

A mis sobrinos por su nobleza, por su alegría y por su espíritu libre.

## **Agradecimiento**

Son muchas las personas que colaboraron en la elaboración y culminación de este trabajo a quienes agradezco infinitamente, muy especialmente a Ernesto, quien me ayudó y aportó en la elaboración del presente trabajo de investigación,

Muchas gracias también al Magíster Fray Masías Cruz, por haber accedido en la asesoría y orientación de esta investigación, infinitas gracias Maestro.

También agradezco al Antropólogo Gabriel Gómez Tineo por sus aportes y su solícita ayuda, a los representantes de las Comunidades Campesinas y Nativas, quienes me brindaron su tiempo y me permitieron conocer la realidad de sus Pueblos Indígenas y Originarios.

Gracias infinitas a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en cuyas aulas me forme y cuyos maestros y maestras forjaron mi espíritu de justicia y solidaridad.



## Tabla de contenido

### AGRADECIMIENTO

### TABLA DE CONTENIDO

### ÍNDICE DE CUADROS

### ÍNDICE DE GRÁFICOS

### INTRODUCCIÓN

### CAPITULO I

<b>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....</b>	<b>1</b>
1.1 SITUACIÓN PROBLEMÁTICA .....	1
1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA .....	5
1.3 OBJETIVOS .....	6
1.3.1 <i>Objetivo general</i> .....	6
1.3.2 <i>Objetivos específicos</i> .....	6
1.4 JUSTIFICACIÓN TEÓRICA. ....	6
1.5 JUSTIFICACIÓN PRÁCTICA .....	7
1.6 HIPÓTESIS GENERAL .....	8

### CAPITULO II

<b>DISEÑO DE INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA .....</b>	<b>9</b>
2.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN. ....	9
2.2 ESTRATEGIA METODOLÓGICA .....	10
2.3 UNIDADES DE ANÁLISIS Y SELECCIÓN DE CASOS .....	10
2.4 FUENTES DE INFORMACIÓN .....	14
2.5 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.....	15
2.6 ANÁLISIS Y ORDENAMIENTO DE LA INFORMACIÓN. ....	15

### CAPITULO III

<b>FACTORES SOCIO-ECONÓMICOS QUE INFLUYERON EN LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ORIGINARIOS DEL PERÚ .....</b>	<b>17</b>
3.1 PUEBLOS INDÍGENAS Y ORIGINARIOS.....	17
3.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ.....	19

3.3	ASPECTOS GENERALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ORIGINARIOS DEL PERÚ.....	25
3.3.1	<i>Población indígena y originaria del Perú.....</i>	25
3.3.2	<i>Índice de pobreza de la Población Indígena y Originaria.....</i>	27
3.4	PUEBLOS ORIGINARIOS O COMUNIDADES NATIVAS.....	28
3.4.1	<i>Distribución de la Población Originaria o Comunidades Nativas identificadas.....</i>	28
3.4.2	<i>Demarcación y titulación de tierras en las Comunidades Nativas.....</i>	36
3.4.3	<i>Actividades económicas a las que se dedicaban las Comunidades Nativas.....</i>	37
3.4.4	<i>Nivel de alfabetización en las Comunidades Nativas.....</i>	38
3.4.5	<i>Morbilidad en las Comunidades Nativas.....</i>	40
3.5	PUEBLOS INDÍGENAS O COMUNIDADES CAMPESINAS.....	42
3.5.1	<i>Distribución de las Comunidades Campesinas.....</i>	42
3.5.2	<i>Demarcación y titulación de tierras en las Comunidades Campesinas.....</i>	48
3.5.3	<i>Actividades económicas a las que se dedicaban las Comunidades Campesinas.....</i>	52
3.5.4	<i>Nivel de alfabetización de las Comunidades Campesinas.....</i>	53
3.5.5	<i>Nivel de Salud de las Comunidades Campesinas.....</i>	57

#### **CAPITULO IV**

	<b>FACTORES SOCIO-ECONÓMICOS QUE INFLUYERON EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO JURÍDICO, ECONÓMICO Y SOCIAL DEL PERÚ DURANTE EL PERIODO 1990 – 2016.....</b>	<b>61</b>
4.1	ANTECEDENTES.....	61
4.2	LAS REFORMAS ESTRUCTURALES ASOCIADAS AL PROGRAMA DE AJUSTE DE LA DÉCADA DE 1990.....	64
4.3	DESARROLLO DEL MODELO NEOLIBERAL EN EL PERÚ.....	65

#### **CAPITULO V**

	<b>POLÍTICAS SOCIALES ANTES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO NEOLIBERAL Y DURANTE EL PERIODO 1990 – 2016.....</b>	<b>68</b>
5.1	DEFINIENDO POLÍTICA SOCIAL.....	68
5.2	POLÍTICAS SOCIALES EN EL PERÚ ANTES DEL PERIODO 1990 - 2016.....	70
5.2.1	<i>Educación.....</i>	71
5.2.2	<i>Salud.....</i>	73
5.2.3	<i>Seguridad Social.....</i>	74

5.2.4	<i>Vivienda</i> .....	75
5.2.5	<i>Empleo</i> .....	76
5.2.6	<i>Alimentación</i> .....	77
5.3	POLÍTICAS SOCIALES APLICADAS A PARTIR DE 1990 .....	78
5.3.1	<i>Educación</i> .....	80
5.3.2	<i>Salud</i> .....	80
5.3.3	<i>Seguridad social</i> .....	81
5.3.4	<i>Vivienda</i> .....	81
5.3.5	<i>Empleo</i> .....	82
5.3.6	<i>Alimentación</i> .....	82
5.3.7	<i>Estrategia nacional de alivio a la pobreza</i> .....	83
5.4	POLÍTICAS SOCIALES DIRIGIDAS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ORIGINARIOS. ....	85
5.5	DERECHOS INDÍGENAS DESDE EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL .....	89
5.5.1	<i>Convenio 107, sobre los Pueblos Indígenas y Tribales</i> .....	90
5.5.2	<i>Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales.</i> ....	90
5.5.3	<i>Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.</i> .....	91

## **CAPÍTULO VI**

### **POLÍTICAS SOCIALES, PROGRAMAS Y PROYECTOS DIRIGIDOS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ORIGINARIOS, DURANTE EL PERIODO 1990 – 2016..... 92**

6.1	POLÍTICAS SOCIALES DIRIGIDAS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ORIGINARIOS DURANTE EL GOBIERNO DE ALBERTO FUJIMORI, PERIODOS: 1990 - 1995 Y 1995 – 2000.....	92
6.1.1	<i>Legislación peruana en materia de los Pueblos Indígenas y Originarios durante los periodos 1990 – 1995 y 1995 – 2000.</i> .....	93
6.1.2	<i>Programas y/o proyectos implementados desde el sector agricultura en el marco de las Políticas Sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios, durante los periodos 1990 – 1995 y 1995 – 2000.</i> .....	101
6.2	POLÍTICAS SOCIALES DESDE EL SECTOR EDUCACIÓN, DIRIGIDAS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ORIGINARIOS DURANTE LOS GOBIERNOS DE ALBERTO FUJIMORI (PERIODO 1990 - 2000)....	106
6.2.1	<i>Marco Legal que sustentó la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú, durante los Gobiernos de Alberto Fujimori.</i> .....	106

6.2.2	<i>Política de Educación Intercultural Bilingüe</i> .....	107
6.2.3	<i>Principales actividades desarrolladas en función la Política de Educación Intercultural.</i> ..	109
6.3	POLÍTICAS SOCIALES DESDE EL SECTOR SALUD DIRIGIDAS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ORIGINARIOS DURANTE LOS GOBIERNOS DE ALBERTO FUJIMORI (1990 - 1995 Y 1995 – 2000) .....	111
6.3.1	<i>Marco Legal que sustentó las políticas de salud intercultural.</i> .....	111
6.3.2	<i>Política de Salud Intercultural e Instancia responsable de su implementación.</i> .....	113
6.3.3	<i>Programas y/o Proyectos de salud intercultural.</i> .....	115
7.1	POLÍTICAS SOCIALES DIRIGIDAS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ORIGINARIOS DURANTE EL GOBIERNO DE ALEJANDRO TOLEDO MANRIQUE (PERIODO 2001 – 2006).....	117
7.1.1	<i>Contexto económico, social y político.</i> .....	117
7.1.2	<i>Legislación peruana en materia de los Pueblos Indígenas y Originarios durante el periodo 2001 – 2006.</i> .....	120
7.1.3	<i>Programas y proyectos implementados desde el sector agricultura en el marco de las Políticas Sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios, durante el periodo 2001 – 2006.</i> .....	121
7.2	POLÍTICAS SOCIALES DESDE EL SECTOR EDUCACIÓN DIRIGIDAS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ORIGINARIOS DURANTE EL GOBIERNO DE ALEJANDRO TOLEDO MANRIQUE (PERIODO 2001 – 2006). .....	123
7.2.1	<i>Marco Legal que sustenta el desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú durante el Gobierno de Alejandro Toledo.</i> .....	124
7.2.2	<i>Política de Educación Intercultural Bilingüe e Instancia responsable de su implementación.</i> .....	127
7.2.3	<i>Principales actividades desarrolladas en función de la Política de Educación Intercultural.</i> .....	130
7.3	POLÍTICAS SOCIALES DESDE EL SECTOR SALUD DIRIGIDAS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ORIGINARIOS DURANTE EL GOBIERNO DE ALEJANDRO TOLEDO (PERIODO 2001 – 2006).....	132
7.3.1	<i>Marco Legal que sustenta políticas de salud intercultural.</i> .....	132
7.3.2	<i>Política de Salud Intercultural e Instancia responsable de su implementación</i> .....	133
7.3.3	<i>Principales acciones desarrolladas.</i> .....	134

8.1	POLÍTICAS SOCIALES DIRIGIDAS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ORIGINARIOS DURANTE EL GOBIERNO DE ALAN GARCÍA (PERIODO 2006 – 2011).	138
8.1.1	<i>Contexto económico, social y político.</i>	138
8.1.2	<i>Legislación peruana en materia de los Pueblos Indígenas y Originarios durante el periodo 2006 – 2011.</i>	140
8.1.3	<i>Programas y/o proyectos implementados desde el sector agricultura en el marco de las Políticas Sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios, durante el periodo 2006 - 2011.</i>	146
8.2	POLÍTICAS SOCIALES DESDE EL SECTOR EDUCACIÓN DIRIGIDAS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ORIGINARIOS DURANTE EL GOBIERNO DE ALAN GARCÍA PÉREZ (PERIODO DE 2006 – 2011).	149
8.2.1	<i>Política de Educación Intercultural Bilingüe e Instancia responsable de su ejecución.</i>	149
8.2.2	<i>Principales acciones desarrolladas.</i>	151
8.3.	POLÍTICAS SOCIALES DESDE EL SECTOR SALUD DIRIGIDAS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ORIGINARIOS DURANTE EL GOBIERNO DE ALAN GARCÍA (PERIODO 2006 – 2011).	155
8.3.1	<i>Política de Salud Intercultural e Instancia responsable de su implementación.</i>	156
8.3.2	<i>Principales acciones desarrolladas.</i>	157
9.1	POLÍTICAS SOCIALES DIRIGIDAS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ORIGINARIOS DURANTE EL GOBIERNO DE OLLANTA HUMALA (PERIODO 2011 – 2016).	159
9.1.1	<i>Contexto económico, social y político.</i>	159
9.1.2	<i>Legislación peruana en materia de los Pueblos Indígenas y Originarios durante el periodo 2006 – 2011.</i>	160
9.1.3	<i>Programas y/o proyectos ejecutados desde el sector agricultura en el marco de las Políticas Sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios, durante el periodo 2006 – 2011.</i>	163
9.2	POLÍTICAS SOCIALES DESDE EL SECTOR EDUCACIÓN DIRIGIDAS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ORIGINARIOS DURANTE EL GOBIERNO DE OLLANTA HUMALA TASSO (PERIODO 2011 – 2016).	165
9.2.1	<i>Política de Educación Intercultural Bilingüe e Instancia responsable de su ejecución.</i>	165
9.2.2	<i>Principales acciones desarrolladas.</i>	167
9.3	POLÍTICAS SOCIALES DESDE EL SECTOR SALUD DIRIGIDAS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ORIGINARIOS DURANTE EL GOBIERNO DE OLLANTA HUMALA (PERIODO 2011 – 2016).	170

9.3.1	<i>Política de Salud Intercultural e Instancia responsable de su implementación.....</i>	<i>170</i>
9.3.2	<i>Principales acciones desarrolladas desde el sector salud a favor de los Pueblos indígenas. .....</i>	<i>172</i>
<b>CONCLUSIONES.....</b>		<b>175</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>		<b>185</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>		<b>187</b>

## Índice de Cuadros

Cuadro N°1	
Lista de entrevistados .....	14
Cuadro N°2	
Pueblos Indígenas en el Perú .....	24
Cuadro N°3	
Población según idioma o lengua con el que aprendió a hablar .....	25
Cuadro N° 4	
Población originaria o Comunidades Nativas Censadas .....	29
Cuadro N° 5	
Comunidades Nativas, según superficie territorial por departamento, 2012.....	34
Cuadro N° 6	
Comunidades Nativas, según deslinde y titulación de tierras .....	36
Cuadro N° 7	
Comunidades Nativas Tituladas según Entidades Pública .....	36
Cuadro N° 8	
Comunidades nativas, según actividad económica .....	37
Cuadro N° 9	
Nivel de alfabetización de la Población Indígena Amazónica .....	38
Cuadro N° 10	
Comunidades indígenas censadas, por nivel educativo y lengua en que se imparte la educación .....	39

Cuadro N° 11

Enfermedades recurrentes en las Comunidades Nativas .....	40
-----------------------------------------------------------	----

Cuadro N° 12

Establecimientos de Salud en Comunidades Nativas por Departamento .....	41
-------------------------------------------------------------------------	----

Cuadro N° 13

Comunidades Campesinas Censadas, según superficie territorial por departamento. ....	43
--------------------------------------------------------------------------------------	----

Cuadro N° 14

Comunidades Campesinas y Población Censada .....	45
--------------------------------------------------	----

Cuadro N° 15

Distribución de la Población de las Comunidades Campesinas por grupos de edad.....	46
---------------------------------------------------------------------------------------	----

Cuadro N° 16

Comunidades Campesinas según tamaño de Superficie Territorial .....	48
---------------------------------------------------------------------	----

Cuadro N° 17

Comunidades Campesinas según tamaño de Superficie Territorial .....	49
---------------------------------------------------------------------	----

Cuadro N° 18

Comunidades Campesinas, según adquisición de tierras comunales .....	49
----------------------------------------------------------------------	----

Cuadro N° 19

Comunidades Campesinas, según deslinde y titulación de tierras .....	50
----------------------------------------------------------------------	----

Cuadro N° 20

Comunidades Campesinas, según Entidades Públicas que otorgaron títulos.....	50
-----------------------------------------------------------------------------	----

Cuadro N° 21

Comunidades Campesinas que tienen conflictos por falta de formalización .....	51
-------------------------------------------------------------------------------	----



Cuadro N° 22	
Comunidades Campesinas, según conflictos con particulares por sus tierras .....	51
Cuadro N° 23	
Tipo de Institución Educativa por Comunidad Campesina .....	56
Cuadro N° 24	
Enfermedades prevalentes registradas en los establecimientos de Salud del MINSA .....	58
Cuadro N°25	
Principales enfermedades que afectan a los Pueblos Indígenas, por grupos de edades .....	58
Cuadro N° 26	
Cuadro resumen, Gobierno de Alberto Fujimori (1990 – 2000) .....	105
Cuadro N° 27	
Cuadro resumen sobre Educación Intercultural Bilingüe durante el Gobierno de Alberto Fujimori, periodo 1990 – 2000 .....	111
Cuadro N°28	
Tasa bruta de natalidad .....	116
Cuadro N° 29	
Cuadro resumen, Gobierno de Alejandro Toledo (2001 - 2006).....	123
Cuadro N° 30	
Instituciones Educativas de Educación Intercultural, según DINEBI (zona andina) .....	129
Cuadro N° 31	
Instituciones Educativas de Educación Intercultural, según DINEBI (zona amazónica).....	129
Cuadro N° 32	
Cuadro resumen sobre políticas sociales educativas durante el Gobierno de Alejandro Toledo, periodo 2001 – 2006.....	131

Cuadro N°33

Número de Equipos-AISPED y Atenciones 2005 – 2006 .....	135
---------------------------------------------------------	-----

Cuadro N° 34

Número de Casas de Espera .....	136
---------------------------------	-----

Cuadro N° 35

Cuadro resumen sobre políticas sociales educativas durante el Gobierno de

Alan García, periodo 2006 - 2011 .....	155
----------------------------------------	-----

Cuadro N° 36

Cuadro resumen sobre políticas sociales educativas durante el Gobierno de

Ollanta Humala, periodo 2011 - 2016 .....	169
-------------------------------------------	-----

Cuadro N°37

Atendidos en Población Indígena en los establecimientos de salud del.....	173
---------------------------------------------------------------------------	-----

MINSA. 2012 – 2015 .....	173
--------------------------	-----

## Índice de Gráficos

### Gráfico N°1

Concentración geográfica de la Población indígena y originaria .....	26
----------------------------------------------------------------------	----

### Gráfico N° 2

Pobreza, según lengua materna, 2009 - 2015 .....	27
--------------------------------------------------	----

### Gráfico N° 3

Distribución de las Comunidades Indígenas de la Amazonía, Según Región.....	35
-----------------------------------------------------------------------------	----

### Gráfico N°4

Comunidades Indígenas Amazónicas, según grupos de edad .....	35
--------------------------------------------------------------	----

### Gráfico N°5

Comunidades Nativas Tituladas según Entidades Pública .....	37
-------------------------------------------------------------	----

### Gráfico N°6

Comunidades Nativas, según actividad económica.....	38
-----------------------------------------------------	----

### Gráfico N° 7

Población Indígena Amazónica, según nivel de alfabetización .....	39
-------------------------------------------------------------------	----

### Gráfico N° 8

Enfermedades más recurrentes por departamento .....	41
-----------------------------------------------------	----

### Gráfico N° 9

Número de Establecimientos de Salud por Departamento .....	42
------------------------------------------------------------	----

### Gráfico N° 10

Comunidades Campesinas Censadas, según superficie territorial por departamento .....	44
--------------------------------------------------------------------------------------	----

### Gráfico N° 11

Distribución de la Población Indígena, según Comunidad Campesina y Departamento .....	45
---------------------------------------------------------------------------------------	----

Gráfico N° 12	
Distribución de las Comunidades Campesinas por sexo .....	46
Gráfico N° 13	
Distribución de la Población de las Comunidades Campesinas, por grupos de edad .....	47
Gráfico N° 14	
Índice de dependencia económica en las Comunidades Campesinas.....	47
Gráfico N° 15	
Comunidades Campesinas, según superficie Territorial .....	48
Gráfico N° 16	
Comunidades Campesinas afectadas por conflictos con particulares .....	52
Gráfico N° 17	
Comunidades Campesinas, según actividad económica.....	53
Gráfico N° 18	
Población indígena andina que sabe y no sabe leer ni escribir.....	54
Gráfico N° 19	
Comunidades Campesinas que cuentan con Instituciones Educativas .....	55
Gráfico N° 20	
Comunidades Campesinas que cuentan con Establecimientos de Salud.....	60
Gráfico N° 21	
Concentración de tierras por grupos económicos en el año 2012 .....	99
Gráfico N° 22	
Afiliados al SIS durante el periodo 2002 - 2006 .....	137
Gráfico N° 23	
Afiliados al SIS durante el Periodo 2007 a 2011 .....	159

## INTRODUCCIÓN

Durante las tres últimas décadas hemos sido testigos de profundos cambios en la estructura económica, política y social del Perú. Cambios que han estado ligados al neoliberalismo impulsado por los Organismos Multilaterales, que se evidenciaron en el desmembramiento y reestructuración del Estado, privatización de empresas públicas, desregulación de los mercados internos, apertura radical de la economía nacional al capital transnacional, flexibilización del mercado de trabajo, racionalización y focalización del gasto público social. Transformaciones que, desde la lógica neoliberal, generarían crecimiento económico y desarrollo y cuyos frutos, “el chorreo”, garantizarían desarrollo sustentable y distribución justa de las riquezas entre todos los peruanos.

Sin embargo, las recetas del programa neoliberal, lejos de generar crecimiento, desarrollo y distribución de las riquezas de manera más equitativa, beneficiaron principalmente a un reducido porcentaje de la población vinculado a los grandes capitales nacionales y extranjeros. En consecuencia, el otro gran porcentaje de peruanos padeció los efectos del modelo, empobreciéndoles y excluyéndoles aún más, tal como precisaba el INEI<sup>1</sup>, según el cual, “en el año 2015 la pobreza afectó al 52.2% de la población, de los que, el 33,4% tenían como lengua materna una lengua nativa (7,1% pobres extremos y 26,3% pobres no extremos), el 18.8% restante, tenían como lengua materna el castellano (3,3% pobres extremos y 15,5% pobres no extremos)”. Es decir, el porcentaje de pobres y extremo – pobres, cuya lengua era algún idioma nativo, superó en casi el doble a aquellos pobres y extremo-pobres que hablaban castellano. De igual manera, según el INEI, “el 76,4% de la población del país residía en el área urbana y el 23,6% en el área rural”, que concentraba al 49% de los pobres del país y donde radican la mayor parte de los peruanos que hablan alguna lengua nativa.

En ese contexto, y como parte de las recetas del programa neoliberal, se implementaron políticas sociales focalizadas o compensatorias dirigidas a los sectores más deprimidos del país,

---

<sup>1</sup> INEI (2016). “Perú. Perfil de la pobreza por dominios geográficos 2004 – 2015”, Lima, Instituto Nacional de Estadística e Informática.

eliminándose aquellas políticas sociales orientadas al conjunto de la población. En ese mismo sentido, las políticas sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios, desde la perspectiva neoliberal, promovidas por los Organismos Multilaterales e implementadas por el Estado, se orientaron a consolidar y no cuestionar el modelo sociopolítico vigente, a favorecer la cohesión social y así evitar toda posibilidad de conflictividad social, asimilar los grupos socioculturales excluidos a la cultura hegemónica, es decir, homogeneizar su cultura, globalizarla y, con todo ello, garantizar la acumulación del capital. Dentro de esa misma perspectiva, las políticas sociales dirigidas a los Pueblos indígenas, entendidas como políticas sociales hacia el agro, educación y salud, se diseñaron y aplicaron siguiendo las recetas del modelo neoliberal.

Desde esa perspectiva, las políticas desde el sector agrario favorecieron el acaparamiento de terreno agrícola, la producción a gran escala de productos agrícolas de exportación y biocombustibles, así como también la explotación maderera. Para tal fin, el Estado promulgó una nueva Constitución Política que sentó las bases de la economía de libre mercado, tal como señala el “Artículo 58. La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura”.

En ese mismo sentido, la Constitución de 1993 en el Capítulo VI “Del Régimen Agrario y de las Comunidades Campesinas y Nativas”, en su Artículo 88 señala: “El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona. Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta”. Dicho artículo y el siguiente materializaron la eliminación de los principios de inembargabilidad e inalienabilidad, manteniendo únicamente el principio de imprescriptibilidad para las tierras comunales, reconociendo el abandono de tierras en algunos casos.

Asimismo, se promulgó una nutrida legislación en favor de la liberalización del mercado de tierras, tales como la “Ley 26505, Ley de Inversión Privada en el desarrollo de las actividades

económicas en las tierras del territorio nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas”, promulgada el 17 de julio de 1995 y más conocida como la "Ley de Tierras”, que vulneraban los derechos de los Pueblos Indígenas y Originarios, tal como se evidenció en los conflictos de Bagua y Conga.

En este contexto, las políticas sociales, desde el sector agrario, fueron asimiladas al modelo neoliberal. Así, por ejemplo, el Programa Especial de Titulación de Tierras, creado para reconocer las propiedades Comunales Campesinas y Nativas, pasó a ser un programa que reconocía propiedades individuales en mayor proporción que las propiedades colectivas. Atomizar las propiedades colectivas facilitaba la concesión de sus territorios para la explotación minera e hidrocarburos y el acaparamiento de tierras por parte de los grupos agroindustriales. En suma, las políticas sociales agrarias deterioraron aún más la calidad de vida de los indígenas, quienes se vieron forzados a labrar en tierras menos productivas, carecer de recurso hídrico y vivir en peores condiciones que antes de implantarse el neoliberalismo.

De igual manera, las políticas sociales de educación enfatizaron la formación de habilidades específicas para acceder al mercado laboral<sup>2</sup>, desatendiendo la educación que promovía la construcción de una sociedad democrática, equitativa y consciente de su diversidad. En referencia a la política de educación intercultural, ésta se centró en promover la diversidad cultural, étnica y lingüística. Sin embargo, más allá del discurso político, el modelo de educación intercultural promovió la homogeneización cultural que facilitó el mantenimiento del “status quo” y la exclusión de los indígenas.

Respecto a las políticas sociales en salud, éstas se desarrollaron de manera focalizada y buscaron atenuar, en parte, los graves efectos del modelo económico que afectaron

---

<sup>2</sup> Acorde con el concepto tecnocrático de calidad de la educación que defiende el Banco Mundial, sus recomendaciones relativas a la educación bilingüe no se basan, por ejemplo, en preceptos liberales como los derechos colectivos o de los pueblos o el reconocimiento cultural, sino también en los mismos criterios de eficacia y eficiencia que orientan el pensamiento neoliberal. El dilema que supone la adquisición de la lengua dominante se resuelve en la función educativa que prioriza el Banco Mundial, esto es, la preparación y cualificación para el mercado de trabajo. Domenech E. (2007)

principalmente a los sectores más vulnerables del país, entre ellos, los Pueblos Indígenas y Originarios, tal y como se refleja en los índices registrados por el INEI, según el cual en el año 2010 el índice de desnutrición crónica infantil a nivel nacional fue del 19.5%, siendo los departamentos que concentraban mayor población indígena, los que casi duplicaban el índice nacional (Huancavelica 54.2%, Apurímac 39.3%, Cajamarca 37.6%, Ayacucho 35.3%, y Ucayali 31.4%), lo que evidenciaba las condiciones de marginación que afectaban a los más pobres del Perú.

En ese sentido, las políticas de salud intercultural que el Estado promovió fueron sólo a nivel discursivo y no lograron quebrar las brechas de pobreza y marginalidad. Así, por ejemplo, la implementación de la norma técnica de parto vertical que surgió por iniciativa de organizaciones indígenas estuvo caracterizada por relaciones asimétricas entre proveedores de salud (MINSA) y las terapeutas Indígenas. Situación que limitó los intercambios funcionales entre ambos actores y cuya tendencia fue excluir a las parteras indígenas, ciñéndose únicamente al cumplimiento de metas y primando los cambios a nivel de infraestructura. Asimismo, el Sistema Integral de Salud, cuya finalidad fue garantizar un seguro de salud a todas aquellas personas en situación de vulnerabilidad, no logró incluir en su totalidad a los Pueblos Indígenas y Originarios debido a que uno de los mayores problemas de esa población es carecer del Documento Nacional de Identidad, requisito indispensable para ser incluido en el SIS.

Por lo expuesto, la presente investigación tiene como objetivo determinar en qué medida el modelo económico neoliberal influyó en las condiciones de vida de los Pueblos Indígenas y Originarios del Perú durante el periodo 1990 – 2016, considerando que desde la perspectiva neoliberal el Estado cumplió con garantizar las condiciones para el libre mercado y la acumulación de capital y para tal fin, redujo el gasto social destinado a las políticas sociales, las que lejos de contribuir a reducir las brechas de pobreza y desigualdad tendieron a ser focalizadas, paliativas, de muy mala calidad. Características que se reflejaron en los elevados índices de desnutrición, anemia, fracaso escolar, en suma, vulneración de derechos sociales, culturales y económicos de un amplio sector del país.

Para tal fin, la investigación se ha dividido en seis capítulos: el primero, referido al planteamiento del problema; el segundo, sobre el diseño de investigación y metodología; el



tercero, sobre los factores socioeconómicos que influyeron en las condiciones de vida de los Pueblos Indígenas y Originarios del Perú; el cuarto, sobre los factores sociales y económicos que influyeron en la implementación del marco jurídico, económico y social del Perú durante los primeros años de la década de 1990; el quinto, sobre cómo la política económica neoliberal influyó en el diseño de las políticas sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios y, finalmente, en el sexto capítulo, sobre las políticas sociales, programas y proyectos y cómo estos influyeron en la calidad de vida de los Pueblos Indígenas y Originarios durante el periodo 1990 a 2016.

Seguidamente, las conclusiones nos permitirán responder a cada una de las preguntas de investigación y conocer si las Políticas Sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios en el marco de la economía neoliberal, contribuyeron a cerrar las brechas de pobreza y marginalidad.

Finalmente, las recomendaciones plantean algunas propuestas dirigidas a cerrar las brechas de pobreza y exclusión de los Pueblos Indígenas, que no sólo se reducen a promover el respeto a las culturas ancestrales y el diálogo intercultural, tal y como plantea el Estado desde el discurso intercultural, sino que por el contrario se propone sugerir cambios a nivel estructural, como el reconocimiento de los Pueblos Indígenas como “sujetos de derechos” y como tal la participación de todos los actores de la sociedad, que conduciría a garantizar una distribución equitativa de las riquezas.

# **CAPITULO I**

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

### **1.1 Situación Problemática**

Perú es la confluencia de muchas culturas, que hacen de ella un país rico en diversidad histórica y cultural. Sin embargo, desde su conformación como Estado, no logró construir una nación unitaria, tal como señala Montoya (2020).

Con la independencia de España en 1821-24, llegó otra acepción de nación que se gestó en Europa en la lucha de los burgueses contra el feudalismo. Con la revolución francesa quedó consolidado el concepto de estado-nación como una comunidad imaginada. Los libertadores e ideólogos de nuestra independencia llamaron nación a los hijos de españoles nacidos en la patria o suelo peruano. Crearon la república para ellos y ellas, dejando fuera a los indios, quienes representaban el 80 % de la población de entonces.

Perú es un país dividido en clases sociales donde los grupos de poder (criollos, blancos...) han concentrado y dominado los poderes del Estado, excluyendo permanentemente a los Pueblos Indígenas y originarios de este continente. Al respecto Durand (2019) señala:

La captura del Estado por los grandes intereses económicos, hoy representados por las corporaciones modernas nacionales y extranjeras, es el resultado de un proceso de influencia indebida o excesiva para generar políticas, manejar los recursos del Estado y orientar el sistema político y la sociedad de modo que fortalezca a estos intereses. Es decir, históricamente el Estado Peruano fue capturado por las élites criollas, habiéndose caracterizado por tener una alta concentración de los recursos económicos en manos de grandes familias y capitales extranjeros (haciendas, latifundios, propiedades urbanas, fábricas, bancos y empresas), y contando con altos niveles de influencia política. Esta situación de captura del Estado, de origen colonial continúa hasta la actualidad y además supuso someterse al modelo económico neoliberal, que defiende los intereses de las

grandes empresas nacionales y transnacionales, en desmedro de los intereses de los Pueblos Indígenas y Amazónicos. (p. 177)

Partiendo de la anterior premisa, e intentando caracterizar a la población indígena de nuestro país, nos sirve de ayuda la estadística aportada por el CENSO de 2007, que utilizó como indicador la “lengua materna del censado” para determinar el grupo poblacional al que pertenecía dicha población; en ese sentido, los resultados del censo fueron: 16% de la población total peruana; es decir: 3261750 (13,2%) eran Quechua hablantes, seguido de 434 370 (1,8%) Aymaras y, 223 194 (0,9%) personas que hablaban otras lenguas nativas. De igual manera, se pudo determinar su ubicación geográfica, teniendo como resultado que el 70,1% se localizaba en la Sierra, 25,8% en la Costa y 4,1% en la Selva.

Adicionalmente, a partir de los indicadores “lengua materna” y “ubicación dentro del territorio” se pudo determinar su nivel de pobreza, tal como señala la Encuesta Nacional de Hogares de 2015, elaborada por el INEI, según el cual “el 52.2% de la población peruana eran pobres, de los cuales 33.4% hablaban alguna lengua nativa, de los que 7.1% eran pobres extremos y 26,3% pobres no extremos”. Asimismo, el 18.8% restante señaló que su lengua materna era el castellano

Respecto a la lucha de los Pueblos Indígenas y Originarios por el reconocimiento de sus derechos, ésta tuvo un largo recorrido, que va desde el reconocimiento de sus territorios durante la Colonia, hasta que, a mediados del siglo XX, surgió un movimiento social que se extendió hasta la década de 1980 y tuvo como principales reivindicaciones el reconocimiento de los derechos indígenas y la lucha por sus territorios.

Durante las décadas de 1980 y 1990, la fragilidad de los derechos indígenas se evidenció a través del informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), que señaló que el 75% de las víctimas de tal vulnerabilidad habían sido indígenas, cuyas muertes y violaciones a sus derechos no provocaron ni la indignación, ni la solidaridad del resto del país. Corrobora lo dicho, el informe de la CVR, que señaló que “Las violaciones a los derechos humanos se produjeron sin generar una reacción o solidaridad del resto de la sociedad, lo que revelaría el velado racismo y las actitudes de desprecio subsistentes en la sociedad peruana”.

Posteriormente, en ese escenario convulso de violencia, y dentro de un contexto de crisis económica, los Organismos Multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otros, impusieron a los países en vías de desarrollo a tomar medidas que garantizaran el libre mercado y así favorecer a los grandes capitales.

En tal sentido, y con la finalidad de cumplir con las medidas impositivas, se promulgó la Constitución de 1993; se redujo el gasto presupuestario destinado a los programas sociales y las obligaciones tributarias a los capitales extranjeros; se vendieron varias empresas públicas; se desarrolló un paquete de medidas fiscales que favorecieron la inversión extranjera; se flexibilizaron leyes que permitieron que los grandes grupos económicos acapararan más tierras de cultivo, obtener más concesiones mineras y de hidrocarburos, que repercutieron de forma negativa en la calidad de vida de los colectivos más pobres, principalmente de los indígenas; de igual manera, la flexibilización laboral, impuesta por el modelo, redujo mucho más los derechos laborales de los trabajadores que, a su vez, repercutieron en las condiciones de vida de millones de familias peruanas, al respecto Huerta (2005) señala:

... la implantación del modelo neoliberal, en los Estados Intervenidos, incentivó el desarrollo de la economía de mercado y la puesta en práctica de las directrices del neoliberalismo, e implicó la reconfiguración del Estado y el establecimiento de un esquema de racionalidad financiera que acotó las políticas públicas. (121 – 150)

Posteriormente, durante los primeros años del siglo XXI, frente a la evidencia de que los resultados del programa de ajuste estructural habían generado mayor pobreza, los Organismos Multilaterales impulsaron un conjunto de reformas, a las que se denominó “Reformas de segunda generación o reformas Post Consenso de Washington”<sup>3</sup>. Dichas reformas consistieron en: 1) Mejorar la calidad de las inversiones en capital humano a través de políticas de formación de capacidades; 2) Promover el desarrollo de sistemas financieros sólidos y eficientes; 3) Fortalecer el entorno legal, a través de la desregulación del mercado de trabajo y orientar la

---

<sup>3</sup> Las reformas Post Consenso de Washington fueron propuestas por los economistas del departamento de América Latina del Banco Mundial (Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry). Véase: Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter. World Bank Latin American and Caribbean studies.

inversión privada en infraestructuras y servicios sociales. Las reformas pretendían reducir, en parte, los efectos del programa de ajuste de los años 90, pero, sin dejar que la economía de mercado siguiese siendo el norte de las políticas económicas del Estado.

En ese escenario de economía neoliberal, las políticas sociales no lograron reducir los índices de pobreza. Por ejemplo, en las zonas urbanas no se logró generar empleo y los que se generaron fueron precarios y desprovistos de estabilidad; asimismo, en las zonas rurales, las condiciones de vida de los pobladores empeoraron, pues a sus precarias condiciones de vida se sumaron problemas sobre la tenencia de la tierra, en torno a la cual gira la mayor parte de sus actividades económicas y de subsistencia. Al respecto Fernández - Maldonado (2004) señala:

El carácter primario exportador del modelo económico neoliberal, basado en la explotación de los recursos naturales (minería, pesca, forestal, agricultura de exportación), orientado a promover sectores con poco valor agregado, contribuye mínimamente a expandir el empleo digno y productivo mientras que el famoso *boom* de las exportaciones no tradicionales (agroindustria y textiles) se concentran en zonas específicas del país (Costa urbana), acentuando las desigualdades geográficas en el acceso al empleo entre la Costa. Sierra y Selva y ciudad-campo. (p. 36)

Esta situación, demostró la poca vocación del Estado y gobernantes, por resolver los agudos problemas de falta de trabajo digno y productivo, y los altos índices de informalidad, que también golpeó a los Pueblos Indígenas y Amazónicos.

En relación a las políticas de educación y de salud, las llamadas reformas de segunda generación no fueron implementadas completamente, debido a las limitaciones en el gasto público; es decir, si bien se logró un aumento de la cobertura de educación, a través de mayor matriculación, otorgamiento de textos y elementos complementarios, no se logró mejorar en calidad. Perú ocupó los últimos lugares en las evaluaciones de educación; asimismo, los índices de mortalidad materna e infantil, anemia y desnutrición se elevaron más, y hasta la fecha no se han logrado revertir.

En ese sentido y tal como ya se ha mencionado, las condiciones de vida de los Pueblos Indígenas y Originarios tendieron a empeorar aún más durante los últimos 30 años de economía neoliberal, que se evidencian en la vulneración de sus derechos económicos, sociales y jurídicos, Cussiánovich (2004) señala:

Es ya discurso recurrente decir que en medio de estas cifras los niños y niñas menores de 18 años que suman seis millones y medio, son los más afectados; y lo son, pues el 62.96% de estos son pobres y el 20.4% están en extrema pobreza. Pero el verdadero nombre de la pobreza es muerte antes de tiempo, hambre, anemia crónica, enfermedades no atendidas a tiempo, acceso dificultoso a los servicios esenciales”. (p. 132)

Es decir, durante estas tres últimas décadas de neoliberalismo a la peruana, tanto crecimiento como inclusión, no se han podido concretar.

## **1.2 Formulación del Problema.**

### **Pregunta general**

1. ¿En qué medida el modelo económico neoliberal influyó en las condiciones de vida de los Pueblos Indígenas y Originarios del Perú, durante el periodo 1990 – 2016?

### **Preguntas específicas.**

2. ¿Cuáles fueron los factores socio-económicos que influyeron en las condiciones de vida de los Pueblos Indígenas y Originarios del Perú, durante el periodo 1990 – 2016?
3. ¿Cuáles fueron los factores socio-económicos que influyeron en la implementación del marco jurídico, económico y social del Perú, durante el periodo 1990 – 2016?
4. ¿En qué medida las políticas económicas neoliberales influyeron en el diseño de las políticas sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios del Perú, durante el periodo 1990 – 2016?

5. ¿En qué medida las políticas sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios del Perú aplicadas durante el periodo 1990 – 2016, influyeron en su calidad de vida?

### **1.3 Objetivos**

#### **1.3.1 Objetivo general**

Determinar en qué medida el modelo económico neoliberal influyó en las condiciones de vida de los Pueblos Indígenas y Originarios del Perú, durante el periodo 1990 – 2016.

#### **1.3.2 Objetivos específicos**

1. Identificar los fueron los factores socioeconómicos que influyeron en las condiciones de vida de los Pueblos Indígenas y Originarios del Perú, durante el periodo 1990 – 2016
2. Identificar los factores socio-económicos que influyeron en la implementación del marco jurídico, económico y social del Perú, durante el periodo 1990 – 2016
3. Explicar cómo las políticas económicas neoliberales influyeron en el diseño de las políticas sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios del Perú, durante el periodo 1990 – 2016
4. Evaluar en qué medida las políticas sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios del Perú aplicadas durante el periodo 1990 – 2016, influyeron en su calidad de vida.

### **1.4 Justificación Teórica.**

A lo largo de la historia, Los Pueblos Indígenas y Originarios del Perú llevan defendiendo su territorio e identidad del Estado Peruano y de los grupos de poder que han gobernado y que les ha excluido. Dicha exclusión se evidencia en los elevados índices de pobreza, tal como figura en los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de 2015, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el 52.2% de la población peruana eran pobres, de los cuales el 33.4% señaló que su lengua materna era una

lengua nativa (7,1% pobres extremos y 26,3% pobres no extremos). Asimismo, el 18.8% restante señaló que su lengua materna era el castellano. La información precisaba, además, que la mayor incidencia de pobres y extremo-pobres se localizaba en zonas rurales del Perú, principalmente en la sierra y selva, característica que demostraría el carácter rural de la pobreza del país.

Los índices de pobreza señalados en el párrafo anterior no son recientes; por el contrario, se incrementaron aún más desde la última década del siglo XX, coincidiendo con la implementación del modelo económico neoliberal y que, entre muchos aspectos, supuso un nuevo marco jurídico y económico que favoreció a los grandes grupos económicos nacionales e internacionales y, por el contrario, una severa reducción en el gasto público que repercutió aún más en las limitadas condiciones de vida de los Pueblos Indígenas.

En ese sentido, resulta relevante comprender por qué las políticas sociales impulsada por los Organismos Multilaterales e implementadas por el Estado desde los sectores, educación, salud y agricultura no han logrado superar los índices de pobreza y exclusión social de los Pueblos Indígenas y Originarios

## **1.5 Justificación Práctica**

Las Políticas Sociales diseñadas y desarrolladas durante casi 30 años de economía neoliberal no lograron reducir las brechas de pobreza y desigualdad de los Pueblos Indígenas y Originarios ubicados, principalmente, en las zonas rurales del país. Así, por ejemplo, según el INEI, en el 2015 el índice de la población, con al menos una necesidad básica insatisfecha, según área de residencia, fue de 13.7% en áreas urbanas y 37.7% en áreas rurales.

Respecto al índice de analfabetismo, según el INEI en el 2012, el 17.9% incidió principalmente en la población cuya lengua materna era quechua, aimara o amazónica, frente a aquéllos que tenían como lengua materna el castellano (3,5%).



De igual manera, el índice de desnutrición crónica, según el INEI en el año 2007, el 15.6% incidió en los niños menores de 5 años que provenían de las áreas urbanas y el 45.7% de las áreas rurales, territorio habitado principalmente por población indígena y originaria.

Dichos índices demostrarían que las políticas sociales aplicadas desde la implementación del modelo económico neoliberal no lograron superar las condiciones pobreza de los Indígenas del Perú.

En ese sentido, existe la necesidad de hacer un estudio sobre lo avanzado en materia de políticas sociales desde los sectores agricultura, educación y salud durante el periodo 1990 a 2016 y en que medida éstas han abordado la problemática de los Pueblos Indígenas y Originarios.

Asimismo, a nivel práctico la investigación pretende ser fuente información para las entidades públicas encargadas del diseño e implementación de políticas sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas y originarios

## **1.6 Hipótesis general**

El modelo económico neoliberal influyó en las condiciones de vida de los Pueblos Indígenas y Originarios del Perú durante el periodo 1990 – 2016.

## CAPITULO II

### DISEÑO DE INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA

#### 2.1 Tipo de investigación.

La metodología de la investigación fue del tipo mixta y dentro de esta perspectiva el alcance de la misma fue descriptiva y explicativa. Al respecto, Hernández Sampieri, Fernández, Baptista (2003) señalan:

La Investigación descriptiva es aquélla en donde el propósito del investigador es describir situaciones y eventos. Esto es, decir cómo es y se manifiesta determinado fenómeno. Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. La investigación explicativa es la que constituye el conjunto organizado de principios, inferencias, creencias, descubrimientos y afirmaciones, por medio del cual se interpreta una realidad. (pgs.114 – 133)

Asimismo, Mejía (2002) precisa:

La investigación cualitativa busca comprender la realidad en todas sus cualidades, en una estructura dinámica, la sociedad se entiende como una realidad *emergente* que no se deduce de sus elementos, la organización de todo genera cualidades nuevas que no se encuentran en las partes. Es decir, no es un agregado de propiedades individuales o *aditivas* es una realidad organizada, con propiedades globales, su estudio requiere de la comprensión de las interacciones sociales, de la forma y orden. (p. 54-55)

En ese sentido, se recurrió a fuentes bibliográficas y documentarias que permitieron identificar las causas económicas que determinaron en diseño y ejecución de las políticas sociales. Posteriormente, las entrevistas a funcionarios y representantes de organizaciones indígenas permitieron contrastar y conocer mejor la realidad.

## **2.2 Estrategia metodológica**

La estrategia metodológica de la investigación fue de tipo mixta. Para ello, se utilizaron instrumentos que permitieron obtener información del proceso y del contexto y que constituyeron fuente ineludible de evidencia para responder a las preguntas planteadas.

## **2.3 Unidades de análisis y selección de casos**

El criterio utilizado para la selección de las unidades de análisis respondió al tipo de información a obtener de conformidad con los objetivos planteados.

### **Unidades de análisis de investigación:**

#### **Características de los Pueblos indígenas y originarios.**

1. Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2000
2. Censo Nacional 2007: XI de población y VI de vivienda.
3. II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, 2007
4. IV Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO), 2012
5. Base de Datos de Pueblos Indígenas y originarios, 2012

#### **a. Programa de ajuste estructural e implementación de políticas económicas neoliberales.**

1. The Washington Consensus as Policy Prescription for Development
2. Reformas estructurales y política macroeconómica en el Perú 1990-96. CIES, 1997
3. Constitución Política del Perú 1993
4. Carta de Intención al Fondo Monetario Internacional junio 1994

#### **b. Programa de ajuste estructural en el marco de la economía neoliberal y Políticas Sociales**

1. Marco Jurídico Internacional en favor de los Pueblos Indígenas
  - a. Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo
  - b. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo

- c. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
- 2. Structural Reforms Project. Banco Mundial, Diciembre 1991
- 3. Peru - Structural Adjustment Loan Project. Banco Mundial, marzo 1992
- 4. Peru - Public Sector Management Project. Banco Mundial, marzo 1992
- 5. Peru - Poverty assessment and social policies and programs for the poor. Banco Mundial. Mayo 1993.
- 6. Peru - Country assistance strategy. Banco Mundial, Octubre 1994
- 7. Peru: reforming the pension system. Banco Mundial, Junio 1995
- 8. Peru - Country Assistance Strategy. Banco Mundial, 1997
- 9. Cambio educacional en América Latina y el Caribe: La educación en América Latina y el Caribe. Banco Mundial, 2004
- 10. Peru - Rural Education and Teacher Development Project: indigenous peoples plan. Banco Mundial, 2002

**c. Diseño e implementación de Políticas sociales durante el periodo 1990 – 2016**  
**1990 - 2000**

- 1. Reglamento de “Ley General de Comunidades Campesinas”.
- 2. Reglamento: “Régimen Económico de las Comunidades Campesinas”
- 3. Libre elección del Modelo de Organización de las Empresas Asociativas
- 4. Ley de promoción de las inversiones del agro – Decreto Legislativo 653.
- 5. Constitución Política de 1993
- 6. Constitución de empresas comunales y multicomunales
- 7. Ratificación: “Convenio N° 169 de la OIT”
- 8. Ley 26505 (Ley de tierras)
- 9. Reglamento de la Ley 26505
- 10. Reglamento de Servidumbre de tierras para la actividad minera.
- 11. Reglamento para el denuncia de tierras eriazas
- 12. Ley N! 26845, titulación de tierras de las Comunidades Campesinas de la costa
- 13. Directiva Promudeh: “Respeto a la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas”.
- 14. Ley No 26842, Ley General de Salud
  - a. Ley No 26790: “Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud”

### **Planes, programas y Proyectos**

- “Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural” (PETT).
- “Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos” (PRONAMACHCS)
- “Política de Educación Intercultural y de Educación Bilingüe Intercultural” (PEIEB)

### **2000 – 2006**

1. Ley N° 28736: “Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial”
2. Ley N°27783, Ley de Bases de Descentralización
3. Ley General de Educación (LGE) N° 28044
4. Ley 27657 del Ministerio de Salud

### **Planes, programas y Proyectos**

- “Plan de Educación de Intercultural Bilingüe” (Ministerio de Educación)
- “Proyecto de Desarrollo para los Pueblos Indígenas y Afroperuanos” (PDPIA)
- “Estrategia Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas”
- “Norma Técnica para la Atención Integral de Salud a Poblaciones Excluidas y Dispersas” (AISPED)
- “Norma técnica para la Atención del Parto Vertical con Adecuación Intercultural”
- Seguro Integral de Salud (SIS)

### **2006 – 2011**

1. Ley N° 29763. Ley forestal y de fauna silvestre
2. “Reglamento de la Ley para la protección de Pueblos Indígenas y Originarios en situación de aislamiento y contacto inicial”
3. “Reglamento de la Ley N° 29482” (promoción de actividades productivas en zonas alto-andinas)
4. Decretos legislativos en materia a la adecuación del TLC con EE.UU
  - Decreto Legislativo 994
  - Decreto Legislativo 1015

- Decreto Legislativo 1064
- Decreto Legislativo 1073
- Decreto Legislativo 1089
- Decreto Legislativo 997
- Decreto Legislativo 1079
- Decreto Legislativo 1085
- Decreto Legislativo 1090

#### **Planes, programas y Proyectos**

- “Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural” (PETT)
- Sierra exportadora
- Actividades EIB
  - Evaluaciones para la formación docente en EIB.
  - Capacitaciones docentes
  - Evaluación en comprensión lectora
  - Contratación docente
- “Plan General de la Estrategia Sanitaria Nacional Salud de los Pueblos Indígenas 2009 – 2012”

#### **2011 - 2016:**

“Ley 29875 Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios”

#### **Planes, programas y Proyectos**

- “Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú III”
- “Fondo de Promoción del Riego en la Sierra - Mi Riego” – Ministerio de Agricultura.
- “Propuesta Pedagógica de Educación Intercultural Bilingüe” – Ministerio de Educación.
- Política Sectorial de Salud Intercultural

Actividades:

- Seguro Integral de Salud (SIS)
- Elaboración, consulta y aprobación del documento de Política Sectorial de Salud Intercultural

- Elaboración del Plan de salud para 4 cuencas de la región Loreto
- Capacitación a personal técnico y profesional de salud para la Atención de población indígena amazónica

## 2.4 Fuentes de información

Las entrevistas realizadas a funcionarios y representantes de organizaciones sociales indígenas y originarias.

**Cuadro N°1**  
**Lista de entrevistados**

Nombre del entrevistado	Función	Cargo
<b>Gabriel Gómez Tineo</b>	Funcionario de la SUNEDU	Coordinador SUNEDU – Región Ayacucho
<b>José Luis Luzquiños</b>	Funcionario de la PCM	Coordinar proyecto conflictos sociales – PCM
<b>Manuel Shajian</b>	Organización Regional de Pueblos Indígenas de la Amazonía Norte del Perú (ORPIAN). Comprende las regiones de Cajamarca y Amazonas.	Miembro de la organización ORPIAN.
<b>UgkumTiwi</b>	Comunidad Nativa de Boca Chinganaza, Distrito de Río Santiago, provincia de Condorcanqui, región Amazonas	Miembro de la organización comunal de la Comunidad Nativa de Boca Chinganaza.
<b>Miguel Torres</b>	Comunidad Campesina de Ccalaccapcha, , del distrito de Oyolo, provincia de Paúcar del Sarasara, departamento de Ayacucho	Representante de la Comunidad de Ccalaccapcha.
<b>Antonio Enciso</b>	Comunidad Campesina de San Sebastián de Sacraca, del distrito de Lampa, provincia del Paúcar del Sarasara en el departamento de Ayacucho	Representante de la Comunidad de San Sebastián de Sacraca.

## **2.5 Técnicas e instrumentos de recolección de información**

En la presente investigación, los instrumentos utilizados fueron la revisión de documentos oficiales referidos a características sociales de los Pueblos Indígenas y Originarios, los documentos referidos al programa de ajuste económico neoliberal, los documentos elaborados, principalmente, por el Banco Mundial en referencia a los programas sociales, la Normativa Internacional y Peruana en el marco de los derechos de los Pueblos Indígenas y Originarios, así como también planes, programas y proyectos desde los sectores de agricultura, educación y salud. De igual manera se realizaron entrevistas semi-estructuradas en profundidad a funcionarios y representantes de Organizaciones Sociales Indígenas y Originarias.

## **2.6 Análisis y ordenamiento de la información.**

La información se procesó de acuerdo a su propia naturaleza. En referencia a las características de los Pueblos Indígenas y Originarios, se recopiló información sobre las características económicas y sociales de estos colectivos.

En relación a la normativa internacional, se analizaron los principales instrumentos en materia de derechos de los Pueblos Indígenas y Originarios, que fueron suscritos y por tanto vinculantes al Perú.

En cuanto al contexto económico, en el cual se desarrollaron las políticas sociales, se tuvo especial interés en aquéllos impulsados por los Organismos Multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Tal información permitió analizar la estrecha relación que existe entre el modelo económico y social impulsado por ambos organismos y su aplicación en nuestro país.

En relación a la normativa nacional, se recopiló aquella que respondía al proceso de implementación del modelo económico y social neoliberal. Su análisis permitió entender mejor por qué y cómo se diseñaron las Políticas Sociales orientadas a los Pueblos Indígenas y Originarios.



En relación a los planes, programas y proyectos sociales desde los sectores de agricultura, educación y salud, su análisis permitió constatar la hipótesis principal de este trabajo: que el modelo económico neoliberal influyó en el diseño e implementación de las políticas sociales.

Respecto a la información obtenida de los funcionarios y representantes de Organizaciones Sociales Indígenas y Originarias, se presentarán las más relevantes al tema de estudio.

### **CAPITULO III**

## **FACTORES SOCIO-ECONÓMICOS QUE INFLUYERON EN LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ORIGINARIOS DEL PERÚ**

En este capítulo, se identificarán los factores socio-económicos que influyeron en las condiciones de vida de los Pueblos Indígenas y Originarios del Perú. Para ello, definiremos conceptualmente el término “Pueblos Indígenas”. Seguidamente, nos referiremos a los antecedentes históricos de los Pueblos Indígenas y Originarios en el Perú; posteriormente, se hará referencia a sus características organizacionales, sociales y económicas, utilizando la Base de datos de las Comunidades Indígenas y Originarias elaborada por el Ministerio de Cultura; el II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana realizado en el año 2007; el IV Censo Nacional Agropecuario del año 2012 y el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2007.

### **3.1 Pueblos Indígenas y Originarios.**

“Pueblos Indígenas” es una denominación que surgió a mediados del siglo XX, impulsada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), interesadas en el cumplimiento de los derechos de las poblaciones más excluidas, entre ellas las poblaciones indígenas y tribales. A partir de ello, el término indígena se difundió y generalizó; sin embargo, no existe aún consenso sobre su concepto e implicaciones. Así pues, la OIT, en el Convenio 169, no logró definir el término “Indígena” limitándose únicamente a señalar su alcance “a) las distinciones culturales entre los pueblos indígenas y el resto de la sociedad; b) la desigualdad y asimetría de poder existente entre los pueblos indígenas y los grupos dominantes; c) la vulnerabilidad y/o debilidad de los pueblos indígenas ante la sociedad dominante; d) el apego de los pueblos indígenas a sus instituciones sociales y políticas consuetudinarias; e) la importancia del territorio y las actividades económicas propias de los pueblos indígenas”. (Convenio 169 de la OIT, 1989).

De igual forma, el Banco Mundial propuso una aproximación al concepto Pueblos Indígenas señalando en su sitio web que “Los Pueblos Indígenas son sociedades y comunidades culturalmente diferentes. La tierra en la que viven y los recursos naturales de los que dependen están inextricablemente vinculados a su identidad, cultura y medios de subsistencia, así como también a su bienestar físico y espiritual”

En ese mismo sentido, la teoría social nos propone dos aproximaciones sobre “Pueblos indígenas”: una, expresada en términos de “reconocimiento étnico-cultural” y que resulta políticamente útil; y otra, planteada por Jung (2008), que critica los enfoques que justifican los derechos de las minorías sobre la base de la necesidad de proteger la cultura, argumentando:

La condición política de las minorías está determinada por la injusticia estructural, no por la diferencia cultural. Por lo tanto, la base moralmente convincente para los reclamos de las minorías, y la posición política de los grupos para hacer estos reclamos, no proviene de quiénes son, sino de lo que se les ha hecho. (p. 21)

Así pues, la ausencia de una definición sobre “Pueblos Indígenas” induce a los Estados a elaborar clasificaciones sobre sus poblaciones. Al respecto, señala Bourdieu (1991) que

Más que un simple dispositivo metodológico, la clasificación social es parte de las tecnologías de poder en un Estado moderno y revela las prioridades de un determinado régimen político; o viéndolo desde otro ángulo, las luchas a favor o en contra de ser clasificados de cierta manera son una dimensión de todas las luchas de clase. (p. 105).

Un claro ejemplo de lo que Bourdieu señaló fueron los criterios que se utilizaron en el último Censo de 2018.

De igual manera, el Ministerio de Cultura utilizó los criterios objetivos y subjetivos en la Base de Datos de Pueblos Indígenas y Originarios, documento no vinculante pero que sirvió para definir el ámbito de aplicación de la Ley de Consulta Previa.

En ese sentido, según la Guía Metodológica “Etapa de Identificación de Pueblos Indígenas u Originarios” del Ministerio de Cultura (2014) señala que los

Criterios Objetivos son: a) Continuidad histórica, es decir, permanencia en el territorio nacional desde tiempos previos al establecimiento del Estado); b) Conexión territorial, es decir, sociedades cuyos ancestros habitaban el país o región; c) Instituciones distintivas, es decir, sociedades que conservan algunas o todas sus instituciones propias, y el Criterio subjetivo es la Auto identificación, es decir, conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria. (p. 27)

Desafortunadamente, las políticas sociales se sustentan en clasificaciones restringidas y estáticas que excluyen a grandes sectores de la población peruana debido a que sus presupuestos se orientan a reducidos sectores urbano-industriales. Al respecto Fernández y Rozas (1988) señalan:

... las políticas sociales en países como los latinoamericanos cubren a reducidos sectores urbano-industriales y, aún en estos casos, tienen un alcance limitado y serios problemas de financiamiento. En ningún Estado subdesarrollado existe un sistema de políticas sociales universalizado, sea por la limitación institucional de sus competencias o sea por la situación de hecho de la escasez de recursos; poco es lo que, en esos casos, puede hacerse para combatir la pobreza absoluta y la contaminación de la pobreza a partir de una acción orgánica del poder público. (p. 97)

### **3.2 Antecedentes históricos de los Pueblos Indígenas en el Perú.**

La denominación “indígena” fue un término asignado por los españoles a los originarios de esta parte del mundo. Al respecto Estensoro (2001) precisa que categorizar indio a los naturales de esta parte del planeta, respondía a la necesidad de mantener oposición entre los nativos y los colonizadores; es decir:

Ser indio se hereda sin duda pero es básicamente aquel que está obligado a pagar tributo a la corona, a efectuar turnos obligatorios de trabajo personal (mita),

principalmente en las minas, y cuyos derechos por definición le impiden ejercer los mismos cargos administrativos que los españoles y criollos. Indio, al mismo tiempo, unifica y reduce todas las diversidades locales a una sola etiqueta. (p. 457)

Asimismo, Remy (2013) nos habla de dos grandes identidades indígenas “unos fueron los indígenas coloniales; es decir, aquellos colectivos integrados al régimen colonial porque eran parte del Tawantinsuyo y otros, los indígenas que no fueron colonizados, denominados sociedades de frontera, ubicados en la selva”. (p.7)

Los indígenas al integrarse a la colonia, a cambio del pago de sus tributos, lograron que se les reconocieran derechos sobre sus territorios, sus costumbres, sus lenguas, su autonomía, sus autoridades, su derecho a vivir y su derecho a producir.

Durante la Colonia, los pueblos que tributaban al Incanato se convirtieron en tributarios de la Corona Española. A cambio, ésta les garantizaba derechos sobre sus tierras. Posteriormente, en 1570 el Virrey Toledo, debido a que el 90% de la población indígena, principalmente de la costa, había muerto, estableció la conformación de “los pueblos de reducciones”, áreas que los indígenas dispusieron para su autoconsumo, crecimiento demográfico y producción para tributar. Este nuevo modelo de organización les garantizaba disponer de un territorio, ser reconocidos y protegidos por el Estado y mantener sus costumbres.

En ese mismo sentido, el periodo tardío de la colonia (1700 a 1821) coincide con el advenimiento a la corona española de Felipe V, primer monarca de la Dinastía Borbón, caracterizado por un centralismo político y administrativo que se evidenció en el Virreynato del Perú en un significativo proceso de reformas fiscales que, a su vez, provocaron el descontento popular, tal como señala Fisher (2000)

José Antonio Manso de Velasco, conde de Superunda, logró iniciar un significativo proceso de reformas fiscales en Perú —que comprendió el establecimiento del Estanco del Tabaco en 1752. Este Virrey tuvo también éxito al imponer (aunque por razones fiscales más que humanitarias) algunas reglamentaciones a las actividades comerciales que los corregidores realizaban en las Comunidades Nativas del Virreinato.

Manso estaba preparado para enfrentar las manifestaciones esporádicas (aunque al parecer cada vez más frecuentes) de descontento popular que perturbaban la sociedad rural. (p.42)

En esa coyuntura, diversos levantamientos indígenas fueron sofocados por el poder virreinal. Levantamientos como el de Juan Santos Atahualpa en 1742, el levantamiento de Huarochirí en 1750, la rebelión de Arequipa en enero de 1780; posteriormente, en noviembre del mismo año, el de José Gabriel Condorcanqui, quien condujo la mayor protesta indígena en América, tal como señala Fisher (2000)

Diez meses más tarde, el 9 de noviembre de 1780, José Gabriel Condorcanqui, Túpac Amaru, el cacique de Tinta, dio inicio al más grande movimiento de protesta de la América hispana ocurrido antes de 1810, al prender y posteriormente ejecutar en la plaza de Tungasuca a Antonio de Arriaga, corregidor de Canas y Canchis (p. 169)

Posteriormente, iniciado el periodo Republicano, inspirado en los valores propugnados en la Revolución Francesa, se estableció una ciudadanía única con igualdad de derechos y obligaciones; es decir, una ciudadanía donde no existieran diferencias entre indios y criollos. Este reconocimiento ciudadano dio lugar a la eliminación de los tributos indígenas. No obstante, al darse cuenta de que éstos suponían el 80% de la recaudación nacional, duró poco tiempo y terminó anulándose la ciudadanía única. Con lo que, siguiendo el modelo establecido en la Colonia, se reimpuso el sistema de protección de tierras de las Comunidades Indígenas. Al respecto Jaramillo (2018) señala:

La Revolución Francesa, constituyó un hecho social de trascendental importancia para la humanidad, porque permitió el establecimiento del pacto social de la modernidad, pero también es cierto, que este pacto social de la modernidad, al mismo tiempo fue incluyente y excluyente. Incluyente, para los blancos europeos, y los que fueron partícipes de la Revolución Francesa, y excluyente, para los indios, los negros, las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, que no estuvieron presentes en el pacto social de la modernidad, porque no fueron reconocidos como ciudadanos. (p.76)

Posteriormente, culminada la Guerra del Pacífico, durante el periodo comprendido entre 1895 a 1919, se consolidó la Oligarquía Nacional, periodo al que el historiador Jorge Basadre denominó “República Aristocrática”. Durante ese periodo, los terratenientes tradicionales de la sierra se aliaron con la gran burguesía exportadora de la costa. Dicha alianza perjudicó a los indígenas, que fueron despojados de sus territorios. Cabe precisar que en tiempos de la Colonia las haciendas se localizaban en los pisos más bajos de los valles o cerca de las rutas comerciales y no eran de gran extensión; sin embargo, durante ese periodo, las haciendas absorbieron las tierras comunales localizadas en las zonas altas de los valles, así como también la mano de obra indígena; es decir, los indígenas se vieron obligados a entregar su fuerza de trabajo y producción a cambio de subsistir.

Durante los primeros años del siglo XX, las Comunidades Indígenas, afectadas por el despojo de sus tierras por parte de las haciendas, se organizaron por la defensa de sus territorios. En ese contexto, Augusto B. Leguía asumió el poder y planteó una serie de medidas que intentaban modernizar el modelo de producción; una de esas medidas fue otorgar nuevamente reconocimiento legal a las Comunidades Indígenas, al modo de la colonia, y durante el periodo tributario de la República (hasta 1851), lo que conllevó a abrir un registro de Comunidades Indígenas (primera base de datos de Comunidades Indígenas reconocidas por el Estado), a su reconocimiento legal e inscripción en la Constitución Política de 1920 y que se mantuvo vigente en la Constitución de 1979.

Las Comunidades Indígenas, en aquel entonces, eran mucho más pequeñas que las reducciones del Virrey Toledo. Sin embargo, la constitución de 1920 logró detener el avance de los latifundios y abrió a las comunidades un camino legal para recuperar las tierras que el periodo de expansión de las haciendas les había quitado. Al respecto Remy (2013) señala:

Durante ese periodo, dentro de las Comunidades Indígenas se creó una figura a la que se denominó el “personero de la comunidad”. Su función principal fue establecer procesos de negociación con el Gobierno central; es decir, que éste reconociera a través de un tribunal sus tierras, así como la apertura de una escuela al interior de su comunidad. Este modelo de tenencia de tierras, básicamente andino, fue la base que dinamizó la

región. En la costa, algunas comunidades que se mantuvieron bajo este modelo fueron: Catacaos, Sechura, Mórrope y Cañaris. (p.8).

Posteriormente, durante el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado (1968 - 1975), la denominación de Comunidades Indígenas pasó a Comunidades Campesinas. Además, creó un registro para las comunidades localizadas en la selva que denominó Comunidades Nativas. En 1974, se promulgó la Ley de Comunidades Nativas y Campesinas que puso freno a la explotación de madera, caucho y mano de obra indígena.

Posteriormente, a partir de 1980, durante los Gobiernos de Fernando Belaunde (1980 – 1985) y primer mandato de Alan García (1985 – 1990), se desarrolló un conflicto armado que causó la muerte de miles de indígenas.

La década de 1990 y los primeros 16 años del segundo milenio, tendrán una mención aparte y nos situarán en el contexto económico bajo el cual se diseñaron las políticas sociales, materia de esta investigación.

En el siguiente gráfico, se muestra un resumen de lo expuesto en los párrafos anteriores.



## Cuadro N°2

### Pueblos Indígenas en el Perú

#### Periodo de la Conquista

- La población originaria es dividida en dos grupos:
  - **Indígenas coloniales.** Integrados a la colonia porque eran parte del Tawantinsuyo.
  - **Indígenas de Frontera.** es decir que no fueron parte del Tawantinsuyo.

#### Periodo de la Colonia

- Durante el Virreynato de Francisco Álvarez Toledo (**Virrey Toledo**) en **1570**, se crea los **Pueblos de Reducción** (el 90% de la población indígena de la costa muere y la corona establece el sistema de reducciones a fin de garantizar la recaudación de impuestos para la corona). La legislación establece:
  - Otorgar territorio para su crecimiento demográfico.
  - Otorgar territorio a los indígenas para producir para pagar su tributo.

#### Periodo de la República

- Con la declaración de la independencia en **1821**, se abolió el tributo indígena, pero se restituyó poco después de que Bolívar dejara el Perú, pues los tributos pagados por los indígenas constituían alrededor del 80% de los impuestos recaudados por el Estado
- **En 1851**, cuando el presidente era Ramón Castilla, se abolió el impuesto indígena y con ello las tierras comunales dejan de ser protegidas y a partir de ello un largo periodo de abusos y explotación, marcado también con levantamientos y protestas indígenas
- **En 1920**, durante el oncenio de Leguía se reconoce legalmente a las comunidades indígenas y con ello se apertura la primera base de datos de comunidades indígenas del Perú.
- **En 1969**. Durante el gobierno del General Velasco, se establece:
  - Cambiar la denominación de Comunidades Indígenas por Comunidades Campesinas.
  - Se reconoce a las comunidades indígenas de la selva y asigna la denominación de Comunidades Nativas. Se inicia un largo proceso de dialogo entre los representantes de las Comunidades Nativas y gobierno central en el reconocimiento de sus derechos.

Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia, durante la historia del Perú, todos los aparentes cambios ocurridos en favor de los Pueblos Indígenas y Amazónicos, desafortunadamente no tuvieron como objetivo la construcción de un proyecto histórico, o proyecto de desarrollo nacional, que respetara los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones originarias; por el contrario, en la última década del siglo XX, desde la imposición del neoliberalismo la situación de los Pueblos Indígenas y Amazónicas empeoró.

### 3.3 Aspectos generales de los Pueblos Indígenas y Originarios del Perú.

#### 3.3.1 Población indígena y originaria del Perú

Desde el año 2000 el Instituto Nacional de Estadística (INEI) adoptó un nuevo enfoque que consideraba la dimensión étnica en las encuestas de hogares y otras encuestas referidas a las condiciones de vida y salud, cuyo indicador fue el auto reconocimiento o la auto adscripción étnica de los encuestados. Fue así que, desde el año 2000, la ENAHO (Encuesta Nacional de Hogares) incluyó hasta seis preguntas relevantes para determinar las condiciones étnicas de los jefes de hogar y de sus cónyuges. Valdivia (2011) señala

En el año 2000 por primera vez el INEI incorporó una pregunta de auto adscripción étnica en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), requiriendo al Jefe del Hogar y a su respectivo cónyuge ese tipo de información. Desde esa fecha, la pregunta se mantuvo en ese tipo de encuestas, e incluyó algunas variaciones en su fraseo y en las opciones de respuesta. (p.168)

Posteriormente, en el Censo de Población y Vivienda del 2007, se aplicaron preguntas similares a la ENAHO 2000, cuyos resultados se muestran a continuación:

**Cuadro N°3**  
**Población según idioma o lengua con el que aprendió a hablar**

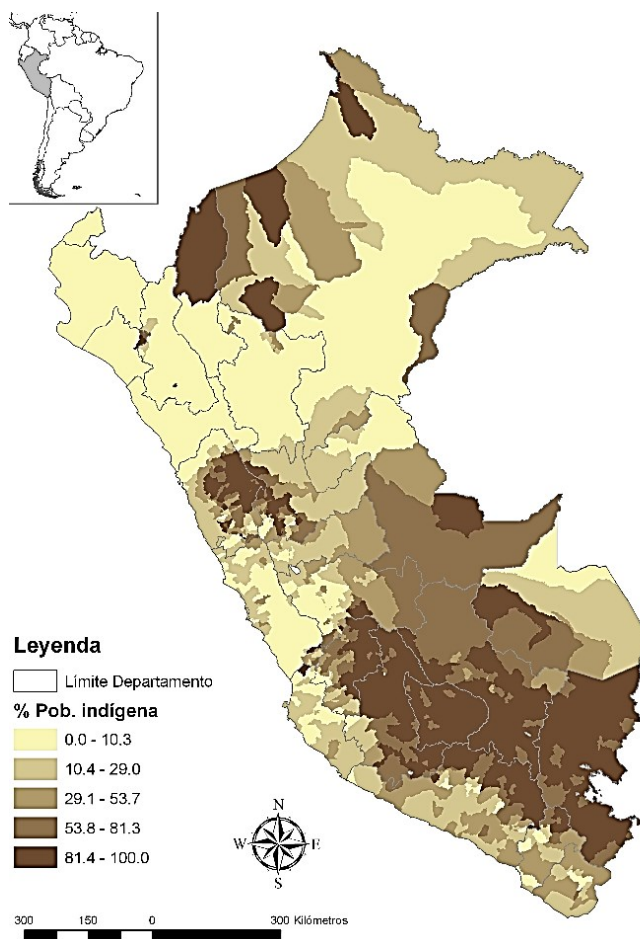
Idiomas utilizados	Total	Porcentaje
<b>Quechua</b>	3,360,331	13.0 %
<b>Aymara</b>	443,248	1.7 %
<b>Ashaninka</b>	67,724	0.3 %
<b>Otra lengua nativa</b>	174,410	0.7 %
<b>Castellano</b>	21,713,165	84.1 %
<b>Idioma extranjero</b>	21,434	0.1 %
<b>Es sordomudo(a)</b>	30,019	0.1 %
<b>Total</b>	<b>25.810.331</b>	<b>100.0 %</b>

Fuente. INEI. ENAHO 2007

Como se aprecia, en el 2007 el 15.7% de la población total; es decir, 4 045713 peruanos aprendieron en su niñez a hablar en Quechua, Aymara y otras lenguas nativas. En comparación con un 84.1% que aprendieron en su niñez a hablar en castellano.

Respecto a la distribución de la población según la lengua que aprendió en su niñez, en el gráfico 1 se aprecia que los departamentos de Amazonas, Loreto, Ayacucho, Apurímac, Cusco, Puno, Ancash y Huánuco, concentraron la mayor cantidad de población indígena del Perú.

**Gráfico N°1**  
**Concentración geográfica de la Población indígena y originaria**

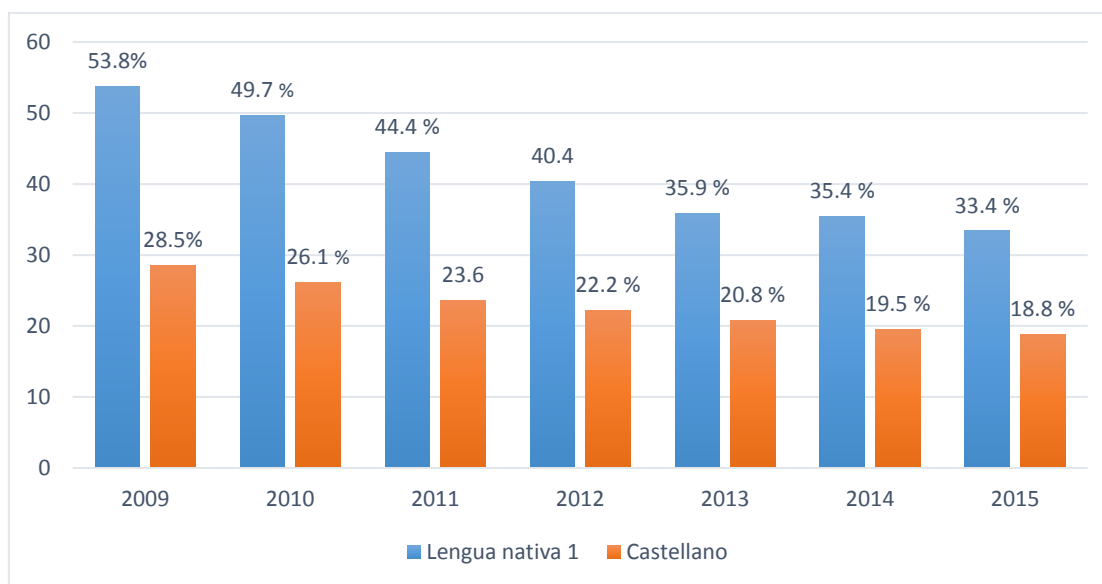


Fuente: CEPAL/CELADE, procesamiento especial de microdatos censales.

### 3.3.2 Índice de pobreza de la Población Indígena y Originaria

Para medir el índice de pobreza, una variable que suele ser utilizada es aquella referida a la: “lengua materna aprendida en la niñez”. De este modo, según los resultados de las Encuestas de Hogares elaborada por el INEI, la pobreza afectó más a la población que aprendió en su niñez: quechua, aimara o alguna lengua nativa. Tal como señala el INEI “en el año 2015 la pobreza afectó al 52.2% de la población, de los que el 33,4%tenían como lengua materna una lengua nativa (7,1% pobres extremos y 26,3% pobres no extremos), el 18.8% restante señalaron que su lengua materna era el castellano (3,3% pobres extremos y 15,5% pobres no extremos)”. Así pues, el porcentaje de pobres y extremo pobres que tienen como lengua materna algún idioma nativo supera casi en el doble a aquellos pobres y extremo pobres que hablan castellano. Ver gráfico 2.

**Gráfico N° 2**  
**Pobreza, según lengua materna, 2009 - 2015**



Lengua Nativa 1 Comprende: quechua, aimara y lenguas amazónicas

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática- Encuesta Nacional de Hogares

De igual manera, otro resultado de los Censos de Hogares resaltó que en el año 2015, pese a que el 76,4% de la población del país residía en el área urbana y el 23,6% en el área rural, la población rural representaba casi una cuarta parte de la población total y concentraba al 49,0% de los pobres del país.

En el mismo censo de hogares, el índice de pobreza por regiones naturales, evidenció que el 47% de pobres se concentraban en la sierra, seguido del 34.8% ubicado en la costa y el 17.2% en la selva. Los pobres extremos, mayoritariamente, se concentraban en el área rural del país, puesto que el 80,9% de ellos se encontraban residiendo en ese ámbito. En cuanto a las regiones naturales, el 69,1% del total de los pobres extremos se concentraban en la Sierra, el 20,6% estaban en la Selva y sólo el 10,3% en la Costa.

### **3.4 Pueblos Originarios o Comunidades Nativas**

Con la finalidad de conocer las características sociales y económicas de los Pueblos Originarios o Comunidades Nativas, se analizaron los resultados del II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, realizado en el año 2007, así como también al IV Censo Nacional Agropecuario del año 2012. En tal sentido, en los acápites siguientes los cuadros y gráficos harán referencia a dicha información.

#### **3.4.1 Distribución de la Población Originaria o Comunidades Nativas identificadas.**

De acuerdo a los resultados del II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, realizado en el 2007, se censaron 1786 Comunidades Nativas, correspondientes a 51 pueblos étnicos y 13 familias lingüísticas.

**Cuadro N° 4**  
**Población originaria o Comunidades Nativas Censadas**

Familia lingüística	Pueblo étnico	Departamento	Total
Total			
Arahuaca	Total		592
	Amuesha (Yanesha)	<b>Total</b>	42
		Huánuco	7
		Junín	5
		Pasco	30
	Ashaninka	<b>Total</b>	411
		Ayacucho	4
		Cusco	31
		Huánuco	6
		Junín	209
		Loreto	1
		Pasco	83
		Ucayali	77
	Asheninka	<b>Total</b>	49
		Ucayali	49
	Caquinte	<b>Total</b>	2
		Junín	2
	Chamicuro-Cocama Cocamilla 1/	<b>Total</b>	1
		Loreto	1
	Culina	<b>Total</b>	7
		Ucayali	7
	Matsiguenga	<b>Total</b>	40
		Cusco	32
		Madre de Dios	5
		Ucayali	3
	Nomatsiguenga	<b>Total</b>	22
		Junín	22
	Piro	<b>Total</b>	17

		Cusco	2
		Loreto	2
		Madre de Dios	6
		Ucayali	7
	Resigaro-Ocaina 1/	<b>Total</b>	<b>1</b>
		Loreto	1
<b>Cahuapana</b>	<b>Total</b>		<b>128</b>
	Chayahuita	<b>Total</b>	<b>124</b>
		Loreto	120
		San Martín	4
	Jebero	<b>Total</b>	<b>1</b>
		Loreto	1
	Jebero-Chayahuita 1/	<b>Total</b>	<b>3</b>
		Loreto	3
<b>Harakmbut - Harakmbet</b>	<b>Total</b>		<b>14</b>
	Amarakaeri	<b>Total</b>	<b>5</b>
		Madre de Dios	5
	Arazaeri	<b>Total</b>	<b>2</b>
		Cusco	1
		Madre de Dios	1
	Huachipaeri	<b>Total</b>	<b>3</b>
		Cusco	2
	Huachipaeri	Madre de Dios	1
	Kisamberi-Sapitieri-Amarakaeri 1/	<b>Total</b>	<b>1</b>
		Madre de Dios	1
	Pukirieri	<b>Total</b>	<b>1</b>
		Madre de Dios	1
	Toyoeri-Amahuaca-Matsiguenga 1/	<b>Total</b>	<b>1</b>
		Madre de Dios	1
	Toyoeri-Shipibo-Conibo-Ese'ejja- Arazaeri-Matsiguenga 1/	<b>Total</b>	<b>1</b>
		Madre de Dios	1

<b>Huitoto</b>	<b>Total</b>		30
	Bora	<b>Total</b>	6
		Loreto	6
	HuitotoMuiname	<b>Total</b>	1
		Loreto	1
	Huitoto-Meneca	<b>Total</b>	6
		Loreto	6
	Huitoto-Murui	<b>Total</b>	15
		Loreto	15
	Ocaina	<b>Total</b>	2
		Loreto	2
<b>Jibaro</b>	<b>Total</b>		446
	Achual	<b>Total</b>	57
		Loreto	57
	Aguaruna (Aguajun)	<b>Total</b>	281
		Amazonas	214
		Cajamarca	9
		Loreto	42
		San Martín	15
		Ucayali	1
	Candoshi-Murato (Shapra)	<b>Total</b>	46
		Loreto	46
	Huambisa	<b>Total</b>	61
		Amazonas	40
		Loreto	21
	Jibaro-Achual 1/	<b>Total</b>	1
		Loreto	1
<b>Pano</b>	<b>Total</b>		175
	Amahuaca	<b>Total</b>	6
		Madre de Dios	1
		Ucayali	5



	Capanahua	<b>Total</b>	<b>4</b>
		Loreto	4
	Cashibo-Cacataibo	<b>Total</b>	<b>8</b>
		Huánuco	3
		Ucayali	5
	Cashinahua	<b>Total</b>	<b>19</b>
		Ucayali	19
	Marinahua	<b>Total</b>	<b>1</b>
		Madre de Dios	1
	Mastanahua-Sharanahua-Marinahua 1/	<b>Total</b>	<b>2</b>
		Ucayali	2
	Matses	<b>Total</b>	<b>16</b>
		Loreto	16
	Sharanahua-Marinahua 1/	<b>Total</b>	<b>10</b>
		Ucayali	10
	Shipibo-Conibo	<b>Total</b>	<b>104</b>
		Huánuco	2
		Loreto	34
		Madre de Dios	2
		Ucayali	66
	Yaminahua	<b>Total</b>	<b>5</b>
		Ucayali	5
<b>Peba - Yagua</b>	<b>Total</b>		<b>41</b>
	Yagua	<b>Total</b>	<b>41</b>
		Loreto	41
<b>Quechua</b>	<b>Total</b>		<b>202</b>
	Kichwaruna	<b>Total</b>	<b>1</b>
		Madre de Dios	1
	Lamas (Llacuash)	<b>Total</b>	<b>71</b>
		San Martín	71
	Quichua	<b>Total</b>	<b>130</b>

		Loreto	130
Sin Clasificación	<b>Total</b>		78
	Ticuna	<b>Total</b>	25
		Loreto	25
	Urarina	<b>Total</b>	53
		Loreto	53
Tacana	<b>Total</b>		3
	Ese'ejja	<b>Total</b>	3
		Madre de Dios	3
Tupi Guarani	<b>Total</b>		59
	Cocama-Cocamilla	<b>Total</b>	59
		Loreto	58
		Ucayali	1
Tucano	<b>Total</b>		13
	Orejon	<b>Total</b>	4
		Loreto	4
	Secoya	<b>Total</b>	9
		Loreto	9
Zaparo	<b>Total</b>		5
	Arabela	<b>Total</b>	2
		Loreto	2
	Iquito	<b>Total</b>	3
		Loreto	3

Fuente: INEI - II Censo De Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, 2007

De igual manera, el IV Censo Nacional Agropecuario de Comunidades Campesinas y Nativas, elaborado en el año 2012, registró 1,388 Comunidades Nativas. Sin embargo, sólo consideró a 1113. En tal sentido, en los acápites posteriores se considerará a las 1113 Comunidades Nativas Censadas cuando se haga referencia al IV Censo Nacional Agropecuario.

Así pues, según el Censo Agropecuario, las 1113 Comunidades Nativas administraban una superficie territorial de 6480300 hectáreas, que representaba el 5% de la superficie territorial del Perú (1 285 215 60 km<sup>2</sup>). Dicha superficie territorial se distribuía en 11 departamentos.

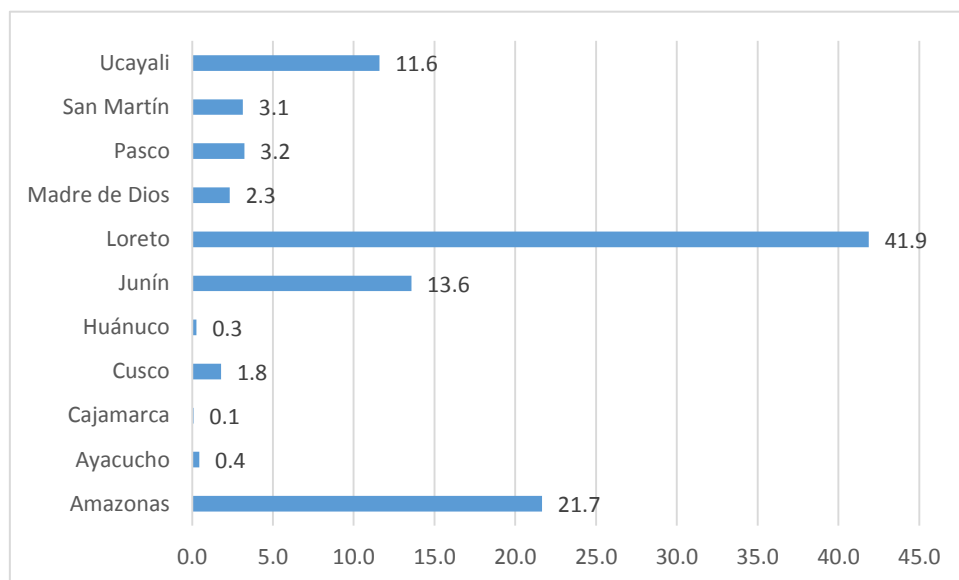
**Cuadro N° 5**  
**Comunidades Nativas, según superficie territorial por departamento, 2012**

<b>Departamento</b>	<b>Comunidades Nativas Censadas</b>		<b>Superficie Territorial</b>	
	<b>Número</b>	<b>%</b>	<b>Hectáreas (Miles)</b>	<b>%</b>
<b>Amazonas</b>	241	21.7	1,016.9	15.7
<b>Ayacucho</b>	5	0.4	17.3	0.3
<b>Cajamarca</b>	1	0.1	47.0	0.7
<b>Cusco</b>	20	1.8	183.1	2.8
<b>Huánuco</b>	3	0.3	22.4	0.3
<b>Junín</b>	151	13.6	657.9	10.2
<b>Loreto</b>	466	41.9	2,258.4	34.8
<b>Madre de Dios</b>	26	2.3	380.5	5.9
<b>Pasco</b>	36	3.2	239.8	3.7
<b>San Martín</b>	35	3.1	391.2	6.0
<b>Ucayali</b>	129	11.6	1,265.9	19.5
<b>Nacional</b>	<b>1113</b>	<b>100.0</b>	<b>6,480.4</b>	<b>100.0</b>

Fuente: INEI “IV Censo Nacional Agropecuario”.

Asimismo, el Censo De Comunidades Indígenas de 2007, precisó que las Regiones que concentraban el mayor número de Comunidades Originarias eran: Loreto con 41.9%, Amazonas con 21,7%, Ucayali con 11,6% y Junín con 13,6%. Ver Gráfico N° 3.

**Gráfico N° 3**  
**Distribución de las Comunidades Indígenas de la Amazonía, Según Región**

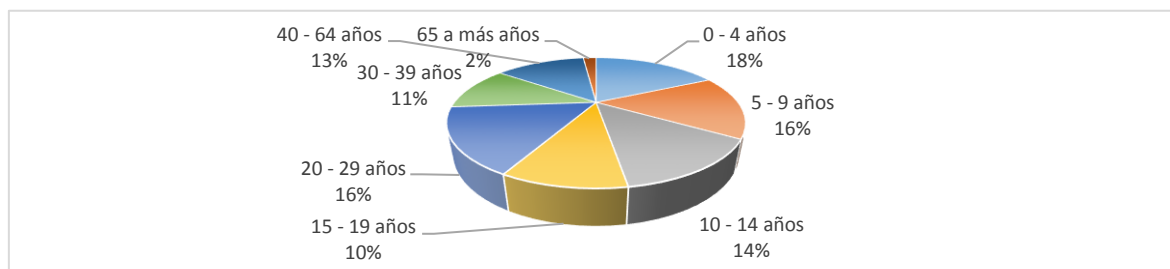


Fuente: INEI. “II Censo De Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, 2007”

Respecto a la población censada, el II Censo de Comunidades Indígenas, registró 332 975 peruanos, de los cuales 173 758 (52.2%) eran hombres y 159 217 (47.8%) eran mujeres.

Otra información relevante para la implementación de las políticas sociales, se deriva de la composición de la población. En ese sentido, el “II Censo de Comunidades Indígenas” destacó que el 48% de la población censada estuvo conformada por personas menores de 14 años, tal y como se muestra en el gráfico N°4.

**Gráfico N°4**  
**Comunidades Indígenas Amazónicas, según grupos de edad**



Fuente: INEI. II Censo De Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, 2007

### 3.4.2 Demarcación y titulación de tierras en las Comunidades Nativas.

Según los resultados del “IV Censo Agropecuario del año 2012”, se evidenciaban diversos problemas a nivel de deslinde y titulación de tierras. Es decir, de las 1113 Comunidades Nativas censadas, el 78.4% contaban con título de propiedad, frente a un 21.6% que aún no había logrado la titulación de sus territorios. Asimismo, según el INEI “del 78.4% de Comunidades Nativas con título, el 54.8% (610) obtuvieron su título a través del Ministerio de Agricultura, el 9.3% a través del Proyecto Especial de Titulación de tierras (PETT), el 5.7% (63) por COFOPRI y un 3.7% (41) por sus Gobiernos Regionales”.

**Cuadro N° 6**  
**Comunidades Nativas, según deslinde y titulación de tierras**

Número de comunidades y superficie territorial	Comunidades nativas censadas	Comunidades que han realizado deslinde y titulación	Situación en que se encuentra el deslinde y titulación de las tierras de la comunidad							No ha realizado ningún trámite
			Comunidad reconocida	Con demarcación de la comunidad	Cuenta con título de propiedad	Título de propiedad inscrito en Registros Públicos	Han solicitado ampliación territorial	Han formalizado ampliación territorial	Inscripción en Registros Públicos de la ampliación territorial	
Número de comunidades	1,113	1,040	988	802	873	747	379	273	182	73
%	100	93.4	88.8	72.1	78.4	67.1	34.1	24.5	16.4	6.6
Superficie (miles de hectáreas)	6,480.30	6,308.80	6,063.80	5,028.40	5,557.90	4,947.50	2,728.50	1,810.90	1,359.70	171.5
%	100	97.4	93.6	77.6	85.8	76.3	42.1	27.9	21.0	2.6

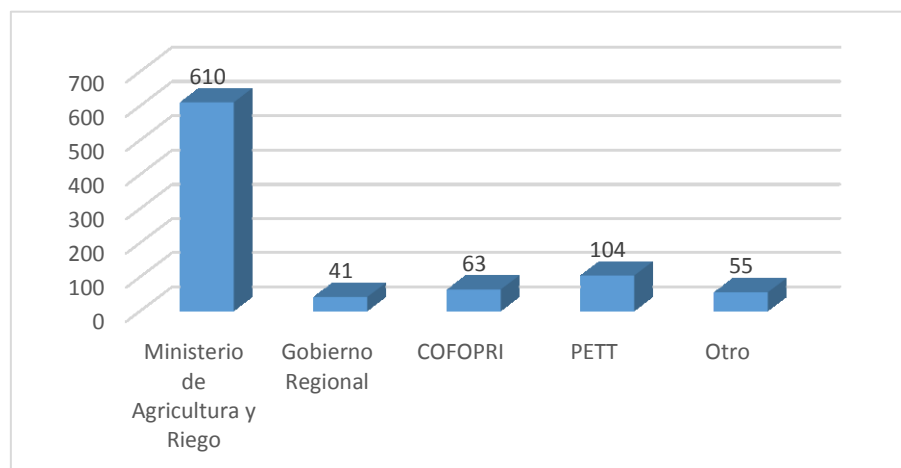
Fuente: “INEI - IV Censo Nacional Agropecuario”.

**Cuadro N° 7**  
**Comunidades Nativas Tituladas según Entidades Públicas**

Comunidades nativas censadas	Cuenta con título de propiedad	Entidad que otorgó el título de tierras a la comunidad					No especificado
		Ministerio de Agricultura y Riego	Gobierno Regional	COFOPRI	PETT	Otro	
1,113	873	610	41	63	104	55	240
100	78.4	54.8	3.7	5.7	9.3	4.9	21.6

Fuente: “INEI - IV Censo Nacional Agropecuario”.

**Gráfico N°5**  
**Comunidades Nativas Tituladas según Entidades Pública**



Fuente: “INEI - IV Censo Nacional Agropecuario”.

### **3.4.3 Actividades económicas a las que se dedicaban las Comunidades Nativas.**

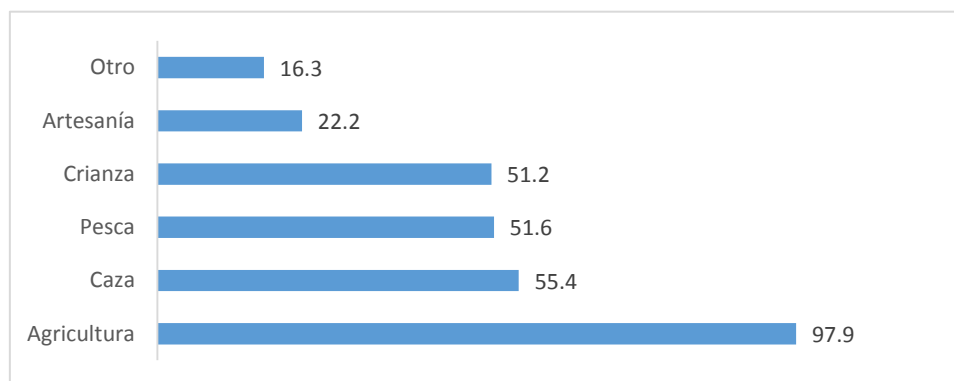
De acuerdo al resultado del “Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana 2007”, el “97,9%, de comunidades se dedicaban a la agricultura, el 55,4% a la caza, el 51,6% a la pesca, el 51,2% a la crianza de animales y el 22,2% a la artesanía”, tal como se aprecia en el cuadro N°8.

**Cuadro N° 8**  
**Comunidades nativas, según actividad económica**

Actividad Económica	Número de Comunidades Nativas	Porcentaje de Comunidades Nativas
Agricultura	1,748	97.9
Caza	989	55.4
Pesca	921	51.6
Crianza	914	51.2
Artesanía	396	22.2
Otro	292	16.3

Fuente: “INEI. II Censo De Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, 2007”

**Gráfico N°6**  
**Comunidades Nativas, según actividad económica**



Fuente: “INEI. II Censo De Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, 2007”

### **3.4.4 Nivel de alfabetización en las Comunidades Nativas.**

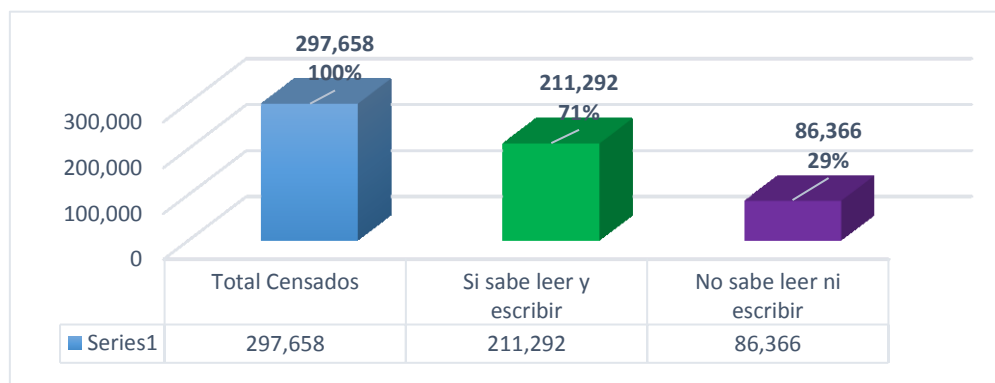
Respecto a las características de alfabetización, los resultados del “II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana 2007”, el 71% de 297698 personas censadas en 1786 comunidades, comprendidas entre las edades de 3 a más de 65 años, sabían leer y escribir, el 29% restante no sabían leer ni escribir. Un aspecto que llamó la atención fue el grupo comprendido entre las edades de 3 a 9 años, que constituían el 25.9% del total de la población censada, de los cuales 27623 (35.8%) sabían leer y escribir, en comparación a 49 544 (64.2%) que no sabían leer ni escribir.

**Cuadro N° 9**  
**Nivel de alfabetización de la**  
**Población Indígena Amazónica**

Condición de alfabetización	Totales	%	3 a 4 Años	5 a 9 Años	10 a 14 Años	15 a 19 Años	20 a 29 Años	30 a 39 Años	40 a 64 Años	65 a más años
Total Censados	297,658		24319	52848	45632	34172	53420	37532	43245	6490
Si sabe leer y escribir	211,292	71.0	0	27623	42773	31640	47079	30819	28721	2637
No sabe leer ni escribir	86,366	29.0	24319	25225	2859	2532	6341	6713	14524	3853

Fuente: “INEI. II Censo De Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, 2007”

**Gráfico N° 7**  
**Población Indígena Amazónica, según nivel de alfabetización**



Fuente: “INEI. II Censo De Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, 2007”

Respecto a la cantidad de alumnos escolarizados, según el nivel de educación y el lenguaje en el que se impartieron las clases, los resultados fueron: 10674 niños asistieron al nivel inicial de educación, de los cuales sólo un 18.3% recibía sus clases en lengua indígena. En el nivel primario, el porcentaje de alumnos que recibieron clases en lengua indígena fueron 8.6%; en secundaria, sólo el 2.1% de los niños recibieron clases en lengua indígena. Esta información permite concluir que la formación en Educación Intercultural Bilingüe sigue siendo un tema pendiente que debe ser atendido.

**Cuadro N° 10**  
**Comunidades indígenas censadas, por nivel educativo y lengua en que se imparte la educación**

Lengua en que se Imparte la Educación	Cantidad Alumnos									
	Total	Inicial		Primaria		Secundaria		Otros		No Especificado
		Nº de estudiantes	%	Nº de estudiantes	%	Nº de estudiantes	%	Nº de estudiantes	%	
<b>Total</b>	<b>94,805</b>	<b>10,674</b>	<b>11.3</b>	<b>69,050</b>	<b>72.8</b>	<b>14,797</b>	<b>15.6</b>	<b>284</b>	<b>0.3</b>	<b>0</b>
Castellano	23,220	2,892	27.1	12,430	18.0	7,791	52.7	107	37.7	-
Lengua Indígena	8,204	1,953	18.3	5,919	8.6	313	2.1	19	6.7	-
Ambas	58,708	5,097	47.8	47,859	69.3	5,609	37.9	143	50.4	-
No Especifica	4,673	732	6.9	2,842	4.1	1,084	7.3	15	5.3	0

Fuente: “INEI. II Censo De Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, 2007”



### 3.4.5 Morbilidad en las Comunidades Nativas.

Según el resultado del “II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, 2007”, las enfermedades más recurrentes fueron: tuberculosis, neumonía, enfermedades gastrointestinales, desnutrición, enfermedades parasitarias, paludismo, malaria, sarampión, enfermedades de transmisión sexual, entre otras. De un total de 57 963 personas que padecieron algún tipo de enfermedad, las enfermedades que más les afectaron fueron: Enfermedades parasitarias (35.7%), enfermedades gastrointestinales (19.4%), desnutrición/ anemia (13.8%), Malaria/paludismo (12.4%).

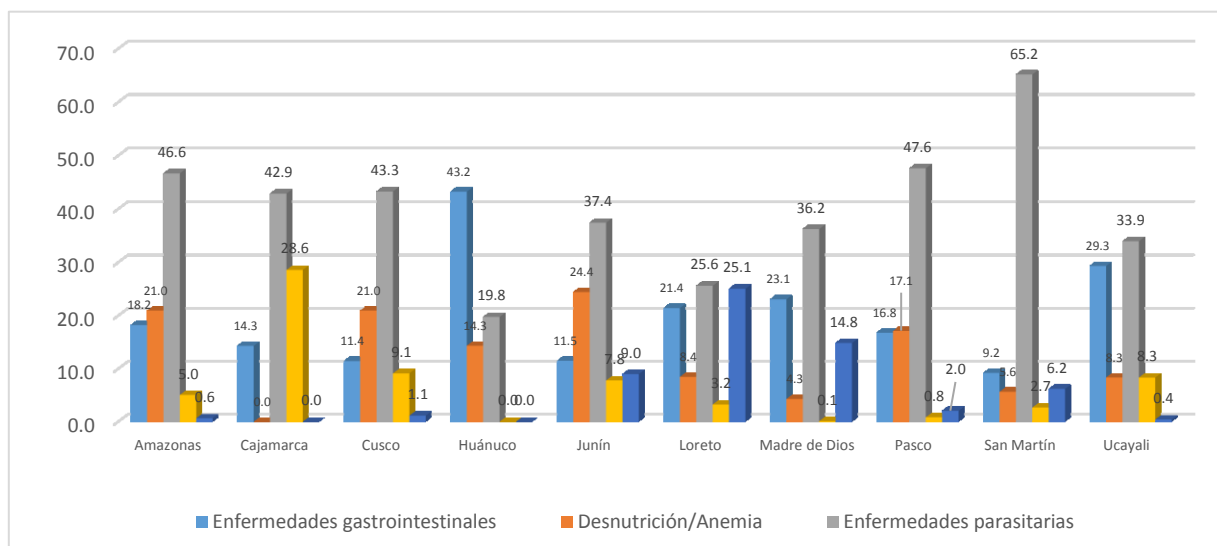
**Cuadro N° 11**  
**Enfermedades recurrentes en las Comunidades Nativas**

<b>Enfermedades Recurrentes</b>	<b>Encuestados</b>	<b>%</b>
Tuberculosis	641	1.1
Neumonía	2,711	4.7
Enfermedades Gastrointestinales	11,232	19.4
Desnutrición / Anemia	8,026	13.8
Enfermedades Parasitarias	20,679	35.7
Uta	354	0.6
Granos	2,379	4.1
Malaria Paludismo	7,202	12.4
Fiebre Amarilla	828	1.4
Susto	645	1.1
Sarampión	91	0.2
ETS	651	1.1
Mordeduras serpiente	346	0.6
Fracturas	354	0.6
Otros	1,824	3.1
<b>Total encuestados</b>	<b>57,963</b>	<b>100.0</b>

Fuente: “INEI. II Censo De Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, 2007”

De igual forma, las enfermedades con mayor índice en los diez departamentos censados fueron las enfermedades parasitarias, gastrointestinales, desnutrición/anemia, neumonía y malaria.

**Gráfico N° 8**  
**Enfermedades más recurrentes por departamento**



Fuente: “INEI. II Censo De Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, 2007”

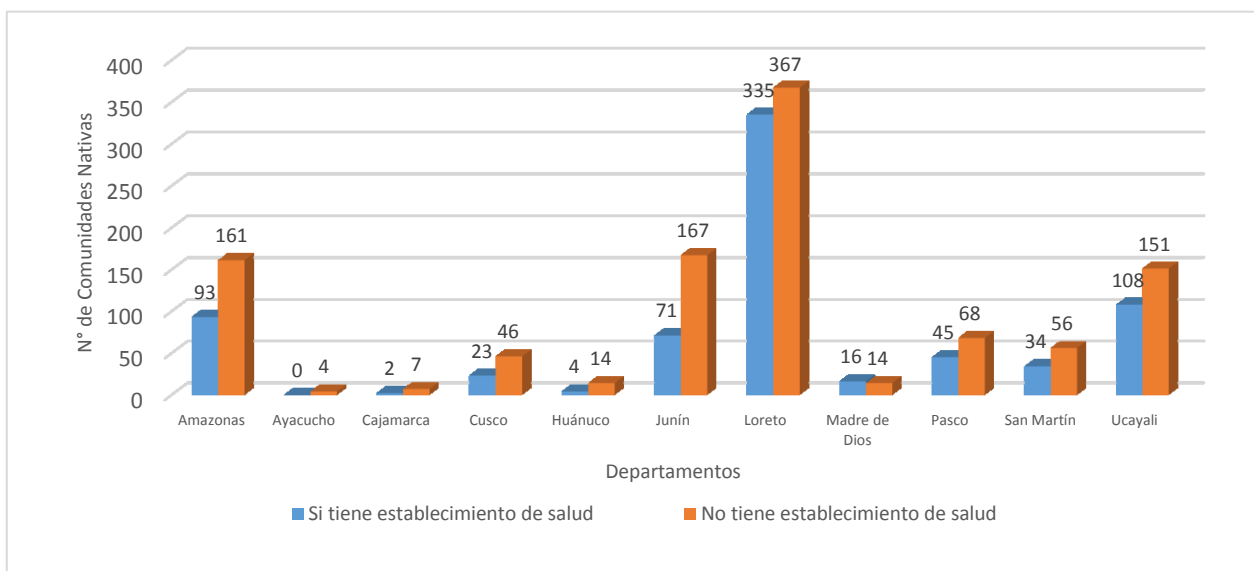
Con respecto al número de establecimientos de salud, de acuerdo a los resultados del Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía 2007, de 1786 comunidades censadas, sólo 731 (40%) disponía de un establecimiento de salud en la comunidad, frente a 1055 comunidades (60%) que no contaban con ningún establecimiento de salud.

**Cuadro N° 12**  
**Establecimientos de Salud en Comunidades Nativas por Departamento**

Departamentos	N° de comunidades Nativas	Si tiene establecimiento de salud	No tiene establecimiento de salud
<b>Amazonas</b>	254	93	161
<b>Ayacucho</b>	4	0	4
<b>Cajamarca</b>	9	2	7
<b>Cusco</b>	69	23	46
<b>Huánuco</b>	18	4	14
<b>Junín</b>	238	71	167
<b>Loreto</b>	702	335	367
<b>Madre de Dios</b>	30	16	14
<b>Pasco</b>	113	45	68
<b>San Martín</b>	90	34	56
<b>Ucayali</b>	259	108	151
<b>Total</b>	<b>1786</b>	<b>731</b>	<b>1055</b>

Fuente: “INEI. II Censo De Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, 2007”

**Gráfico N° 9**  
**Número de Establecimientos de Salud por Departamento**



Fuente: “INEI. II Censo De Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, 2007”

### 3.5 Pueblos Indígenas o Comunidades Campesinas.

Con la finalidad de conocer las características sociales y económicas de las Comunidades Campesinas, en esta sección se utilizarán el resultado del “IV Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO) de 2012 y la “Base de Datos de Pueblos Indígenas”, elaborado por el Ministerio de Cultura.

#### 3.5.1 Distribución de las Comunidades Campesinas

Según los resultados del CENAGRO se identificaron 6115 Comunidades Campesinas o Pueblos Indígenas, distribuidos en una superficie territorial de 1'988,819 hectáreas. La identificación consideró: la superficie total titulada y/o adjudicada, tierras cedidas en uso, concesiones mineras y tierras de protección. Sin embargo, el CENAGRO sólo 4994 Comunidades Campesinas que fueron consideradas en esta investigación.

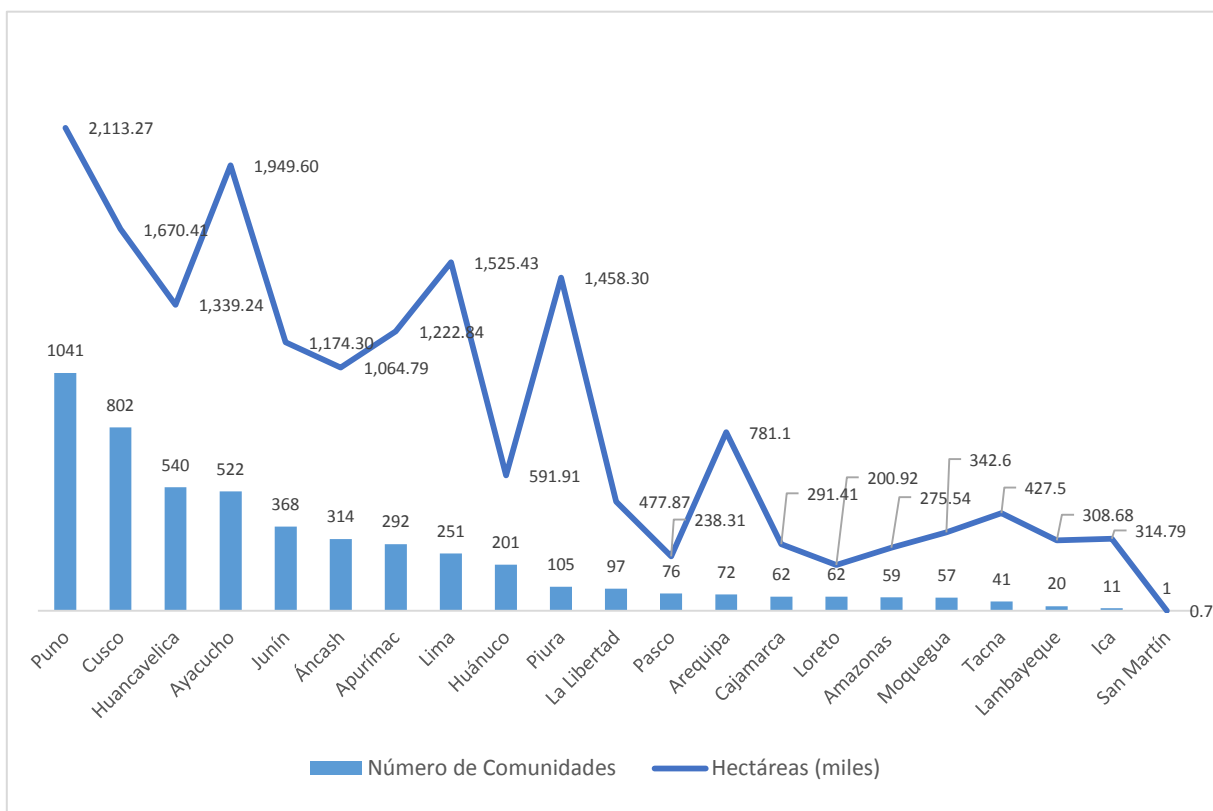
**Cuadro N° 13**  
**Comunidades Campesinas Censadas, según superficie territorial por departamento.**

Departamentos	Comunidades Campesinas Censadas		Superficie territorial	
	Número	%	Hectáreas (miles)	%
<b>Nacional</b>	<b>4994</b>	<b>100.0</b>	<b>17,769.51</b>	<b>100.0</b>
Amazonas	59	1.2	275.54	1.6
Áncash	314	6.3	1,064.79	6.0
Apurímac	292	5.8	1,222.84	6.9
Arequipa	72	1.4	781.1	4.4
Ayacucho	522	10.5	1,949.60	11.0
Cajamarca	62	1.2	291.41	1.6
Cusco	802	16.1	1,670.41	9.4
Huancavelica	540	10.8	1,339.24	7.5
Huánuco	201	4.0	591.91	3.3
Ica	11	0.2	314.79	1.8
Junín	368	7.4	1,174.30	6.6
La Libertad	97	1.9	477.87	2.7
Lambayeque	20	0.4	308.68	1.7
Lima	251	5.0	1,525.43	8.6
Loreto	62	1.2	200.92	1.1
Moquegua	57	1.1	342.6	1.9
Pasco	76	1.5	238.31	1.3
Piura	105	2.1	1,458.30	8.2
Puno	1041	20.8	2,113.27	11.9
San Martín	1	0.0	0.7	0.0
Tacna	41	0.8	427.5	2.4

Fuente: “Instituto Nacional de Estadística e Informática - IV CENAGRO”

Asimismo, tal como se aprecia en el cuadro N°13, los departamentos con más Comunidades Campesinas fueron: Puno, Cusco, Huancavelica, Ayacucho, Junín, Ancash y Apurímac, que representan el 77% de las Comunidades Censadas, es decir 3879 Comunidades Campesinas con una extensión territorial de 10 534 45 Hectáreas. Es decir, 59.3% de la superficie territorial. Cabe precisar que la relación entre el número de Comunidades Campesinas y superficie territorial no es proporcional. Así, por ejemplo, en el departamento de Huancavelica se registraron 540 Comunidades Campesinas con una superficie territorial de 133924 Hectáreas, en comparación al departamento de Lima en el que se registraron 251 Comunidades Campesinas con una superficie territorial de 1525 43 Hectáreas.

**Gráfico N° 10**  
**Comunidades Campesinas Censadas, según superficie territorial por departamento**



Fuente: “INEI - IV CENAGRO”

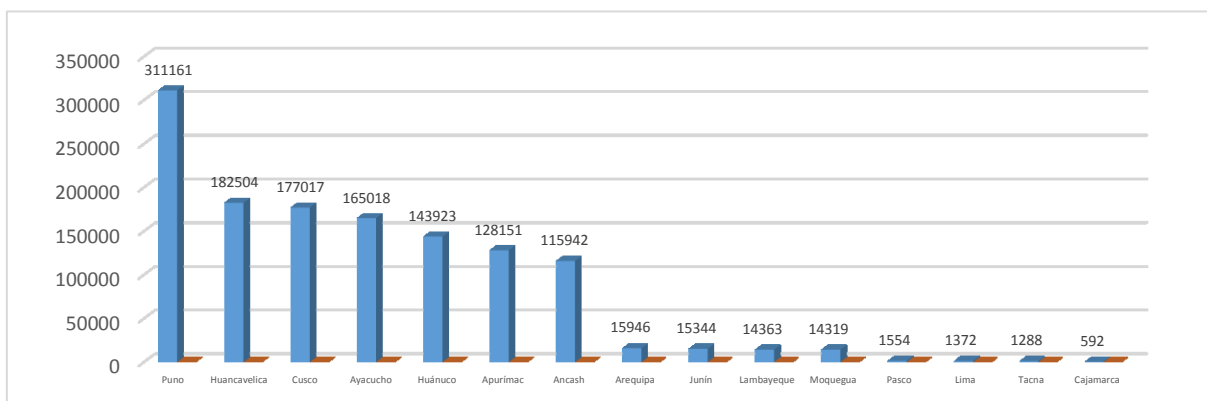
Sobre la población que habita en Comunidades Campesinas, la base de datos del Ministerio de Cultura, elaborado en base al Censo Nacional de Vivienda de 2007, indicó que en 3032 Comunidades Campesinas censadas, el número de pobladores registrados fue de 1,288,494 peruanos, distribuidos en 15 departamentos: Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, Lambayeque, Lima, Pasco, Moquegua, Puno y Tacna. Cabe precisar que los departamentos que mayor población indígena concentraban eran: Puno (24.15%), Huancavelica (14.16%), Cusco (13.74%), Ayacucho (12.81) Huánuco (11.17%) y Apurímac (9.95%).

**Cuadro N° 14**  
**Comunidades Campesinas y Población Censada**

Departamento	N° Comunidades Campesinas	Población	Porcentaje %
<b>Puno</b>	814	311161	24.15
<b>Huancavelica</b>	375	182504	14.16
<b>Cusco</b>	582	177017	13.74
<b>Ayacucho</b>	439	165018	12.81
<b>Huánuco</b>	150	143923	11.17
<b>Apurímac</b>	279	128151	9.95
<b>Ancash</b>	201	115942	9.00
<b>Arequipa</b>	57	15946	1.24
<b>Junín</b>	58	15344	1.19
<b>Lambayeque</b>	4	14363	1.11
<b>Moquegua</b>	52	14319	1.11
<b>Pasco</b>	3	1554	0.12
<b>Lima</b>	6	1372	0.11
<b>Tacna</b>	10	1288	0.10
<b>Cajamarca</b>	2	592	0.05
	3,032	1'288,494	100.0

Fuente: “Base de datos del Ministerio de Cultura, en base a CPV 2007”

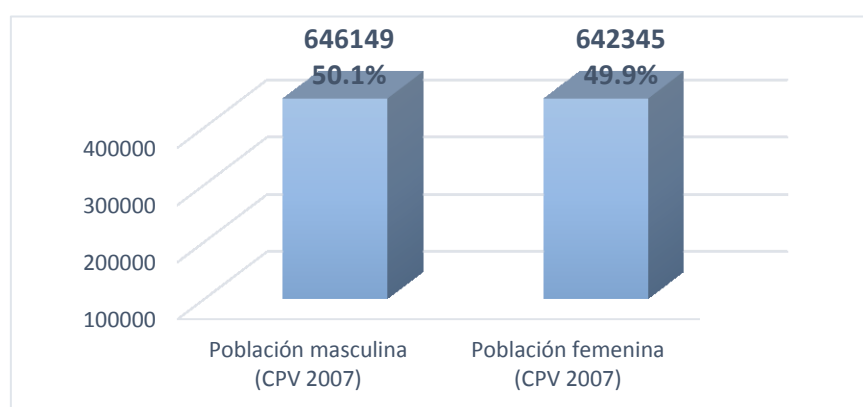
**Gráfico N° 11**  
**Distribución de la Población Indígena, según Comunidad Campesina y Departamento**



Fuente: “Base de datos del Ministerio de Cultura, en base a CPV 2007”

Otra información relevante del CPV 2007 estuvo referida al sexo y edad de los censados, variables que permiten analizar la composición y tendencias de crecimiento de una determinada población y, en función a ello, diseñar las políticas sociales. En ese sentido, y en base a los resultados del CPV 2007, éste determinó que del total de Comunidades Campesinas Censadas, la población masculina era 50.1%, y la femenina el 49.9%.

**Gráfico N° 12**  
**Distribución de las Comunidades Campesinas por sexo**



Fuente: “Base de datos del Ministerio de Cultura, en base a CPV 2007”

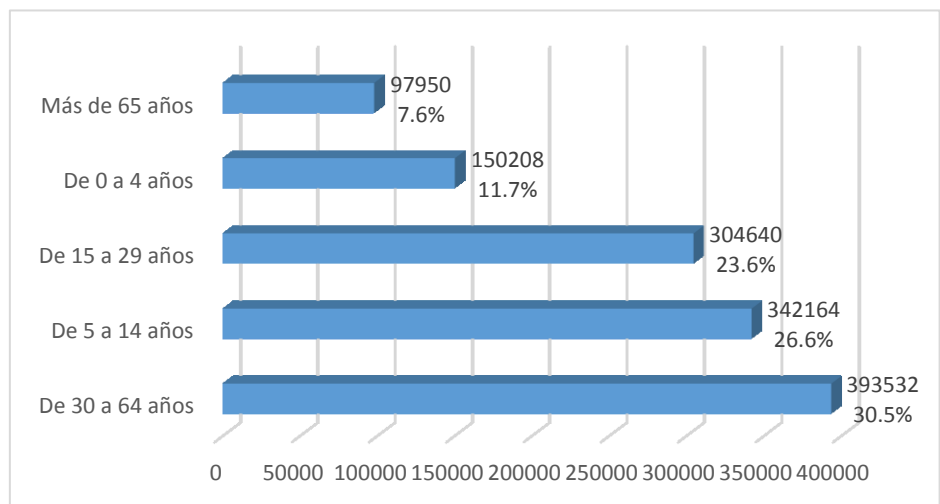
Respecto a la edad de los censados, la información registrada precisó que los grupos de edades comprendidos entre los 5 a 29 años representaban el 50.2% del total de la población de las Comunidades Campesinas del Perú.

**Cuadro N° 15**  
**Distribución de la Población de las Comunidades Campesinas por grupos de edad**

Grupos de edad	N° de Personas	%
De 0 a 4 años	150208	11.7
De 5 a 14 años	342164	26.6
De 15 a 29 años	304640	23.6
De 30 a 64 años	393532	30.5
Más de 65 años	97950	7.6
<b>Total</b>	<b>1288494</b>	<b>100.0</b>

Fuente: “Base de datos del Ministerio de Cultura, en base a CPV 2007”

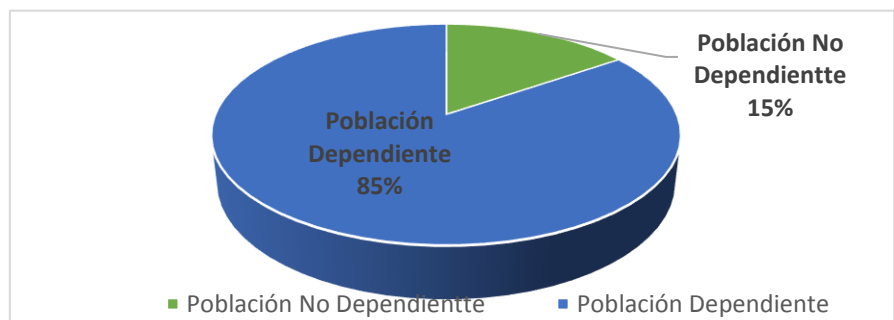
**Gráfico N° 13**  
**Distribución de la Población de las Comunidades Campesinas,**  
**por grupos de edad**



Fuente: “Base de datos del Ministerio de Cultura, en base a CPV 2007”

De igual manera, a partir del cuadro N° 15 se pudo inferir que el índice de dependencia fue del 84.6%; es decir, que por cada 100 personas en edad de trabajar, 84.6% eran dependientes económicamente o en edad inactiva. Cabe precisar que, de acuerdo al índice de dependencia demográfica, las personas comprendidas entre los grupos de edades menores de 15 años y mayores de 65 años tienen un índice muy bajo de actividad laboral y, por tanto, se entiende que dependen de otras personas.

**Gráfico N° 14**  
**Índice de dependencia económica en las Comunidades Campesinas**



Fuente: “Base de datos del Ministerio de Cultura, en base a CPV 2007”



### 3.5.2 Demarcación y titulación de tierras en las Comunidades Campesinas.

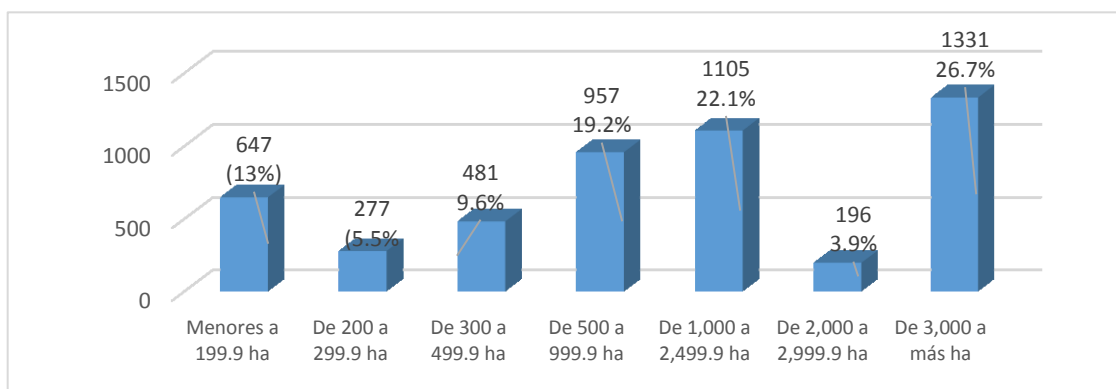
Según resultados del CENAGRO 2012, las 4994 comunidades campesinas censadas ocupaban 17769 04 hectáreas. En base a esa extensión de superficie territorial, la situación legal de las Comunidades Campesinas, formas de adquisición de tierras, deslinde y titulación se aprecian en el siguiente cuadro.

**Cuadro N° 16**  
**Comunidades Campesinas según tamaño de Superficie Territorial**

Departamentos	Comunidades Campesinas Censadas		Superficie territorial	
	Número de Comunidades	%	Hectáreas (miles)	%
<b>Total</b>	<b>4994</b>	<b>100</b>	<b>17769.04</b>	<b>100</b>
Menores a 199.9 ha	647	13.0	69.4	0.4
De 200 a 299.9 ha	277	5.5	65.27	0.4
De 300 a 499.9 ha	481	9.6	185.89	1.0
De 500 a 999.9 ha	957	19.2	673.46	3.8
De 1,000 a 2,499.9 ha	1105	22.1	1725.44	9.7
De 2,000 a 2,999.9 ha	196	3.9	529.58	3.0
De 3,000 a más ha	1331	26.7	14,520	81.7

Fuente: “INEI - IV CENAGRO”

**Gráfico N° 15**  
**Comunidades Campesinas, según superficie Territorial**



Fuente: “INEI - IV CENAGRO”

Un aspecto importante para el reconocimiento legal de las Comunidades Campesinas se deriva que estén Inscritas en Registros Públicos y tengan personalidad jurídica. En ese sentido, y según el IV CENAGRO, las Comunidades Campesinas inscritas en Registros Públicos llegaban al 88%, de las que el 69.6% contaban con estatutos actualizados.

**Cuadro N° 17**  
**Comunidades Campesinas según tamaño de Superficie Territorial**

Total Comunidades Campesinas	Estatutos Actualizados	Inscripción en Registros Públicos	Junta Directiva Inscrita en Registros Públicos
4994	3475	4393	4035
100%	69.6	88.0	80.8

Fuente: “INEI - IV CENAGRO”

Respecto a las formas de adquisición, CENAGRO identificó que del total de superficie censada (17 769 510 hectáreas), el 63.2% eran de posesión ancestral; el 21.3% adquiridas por adjudicación, 11.2% por títulos coloniales, y 4.3% por compra de tierras.

**Cuadro N° 18**  
**Comunidades Campesinas, según adquisición de tierras comunales**

Total Comunidades Campesinas y Superficie	Comunidades Campesinas Censadas	Formas de adquisición de la mayoría de las tierras de la comunidad			
		Por posesión ancestral (inmemorial)	Por título colonial	Por adjudicación	Por compra y venta
Total Comunidades	4994	2,930	224	1,494	346
Porcentaje	100	58.7	4.5	29.9	6.9
Superficie (Hectáreas)	17,769.51	11,227.59	1,990.05	3,788.42	763.46
Porcentaje	100	63.2	11.2	21.3	4.3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - IV CENAGRO

Asimismo, de 4994 Comunidades Campesinas censadas, según el INEI “4,462 (89.3%) realizaron deslinde de sus tierras, 3,629 (72.7%) contaban con expediente completo para su titulación y 186 (3.7%) no habían realizado ningún trámite para obtener su titulación”.

**Cuadro N° 19**  
**Comunidades Campesinas, según deslinde y titulación de tierras**

Total Comunidades Campesinas y Superficie	Comunidades Campesinas Censadas	Han realizado deslinde pero la adquisición no ha sido de compra y venta	Han solicitado oficialmente el levantamiento de plano	Han firmado actas de colindancia	Cuentan con plano o mapa de conjunto incompleto	Cuentan con plano o mapa de conjunto aprobado por resolución	Cuentan con el expediente completo	Publicación en El Peruano	No han realizado ningún trámite
Total Comunidades	4994	4462	3383	3621	2,548	2,666	3,629	2,004	186
Porcentaje	100	89.3	67.7	72.5	51.0	53.4	72.7	40.1	3.7
Superficie (Héctarea)	17,769.51	16508.65	12892.67	12,946.04	9,664.37	10195.83	13,207.55	7933.2	497.4
Porcentaje	100	92.9	72.6	72.9	54.4	57.4	74.3	44.6	2.8

Fuente: “INEI - IV CENAGRO”

Respecto a las entidades que otorgaron títulos de propiedad sobre las tierras en las Comunidades Campesinas, éstas fueron: El Ministerio de Agricultura, Gobiernos Regionales, COFOPRI y el Proyecto Especial de Titulación de Tierras–PETT. En el cuadro N°20 se mostrarán los títulos otorgados por cada una de las entidades mencionadas.

**Cuadro N° 20**  
**Comunidades Campesinas, según Entidades Públicas que otorgaron títulos**

Comunidades Campesinas Censadas	Comunidades con título de propiedad	Ministerio de Agricultura	Gobierno Regional	COFOPRI	PETT	Otro
4994	3841	2725	140	441	807	235
100	76.9	54.6	2.8	8.8	16.2	4.7

Fuente: “INEI - IV CENAGRO”

En relación a los conflictos de tierras de las Comunidades Campesinas, según el IV CENAGRO, 1720 Comunidades Campesinas señalaron tener problemas de conflictos debido su

falta de títulos comunales y consecuentemente con el ejercicio de sus derechos de propiedad. Los problemas se producían con otras Comunidades Campesinas (22.8%), Grupos Campesinos (4.7%), particulares (8.3%), Comuneros de la misma comunidad (9.4%), empresas mineras (5.7%), Estado (1.4%), otros (1.8).

**Cuadro N° 21**  
**Comunidades Campesinas que tienen conflictos por falta de formalización**

Comunidades Campesinas Censadas	Comunidades con Conflictos de Tierras	Con otras comunidades campesinas	Grupos Campesinos	Particulares	Comuneros de la misma comunidad	Empresas Mineras	El Estado	Otros	No tienen conflictos
<b>4994</b>	1136	613	220	175	525	137	47	62	3858
<b>100</b>	22.7	12.3	4.4	3.5	10.5	2.7	0.9	1.2	77.3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - IV CENAGRO

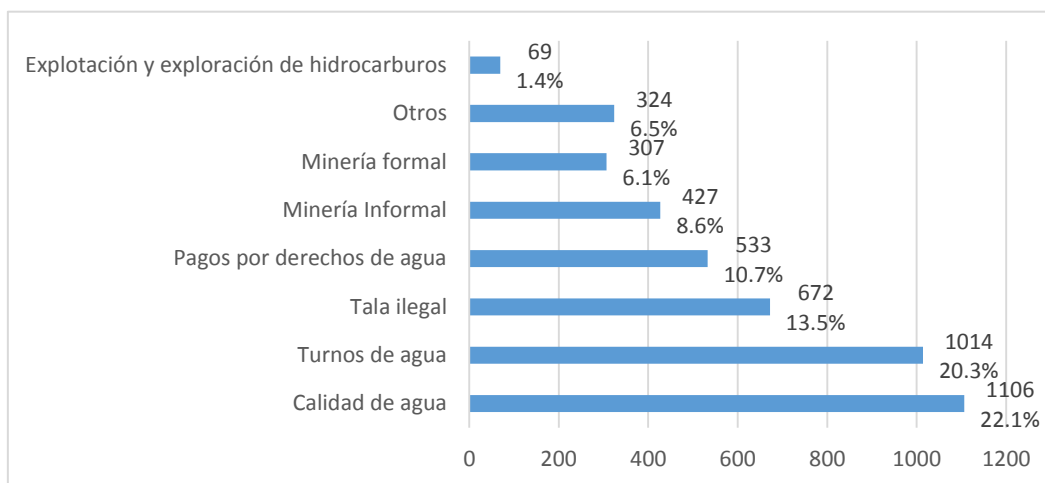
En referencia a los principales problemas que afrontaban las Comunidades Campesinas, según el IV Cenagro, los problemas que más afectaban eran “carencia de agua, explotación y exploración de hidrocarburos, minería informal y formal, tala ilegal, entre otros”, tal como se aprecia en el cuadro siguiente.

**Cuadro N° 22**  
**Comunidades Campesinas, según conflictos con particulares por sus tierras**

Comunidades Campesinas con problemas	Tala ilegal	Explotación y exploración de hidrocarburos	Minería Formal	Minería Informal	Por pagos o derechos de agua	Calidad de agua	Turnos de agua	Otros	No tienen conflictos
2650	672	69	307	427	533	1106	1014	324	2344
53.1	13.5	1.4	6.1	8.6	10.7	22.1	20.3	6.5	46.9

Fuente: “INEI - IV CENAGRO”

**Gráfico N° 16**  
**Comunidades Campesinas afectadas por conflictos con particulares**



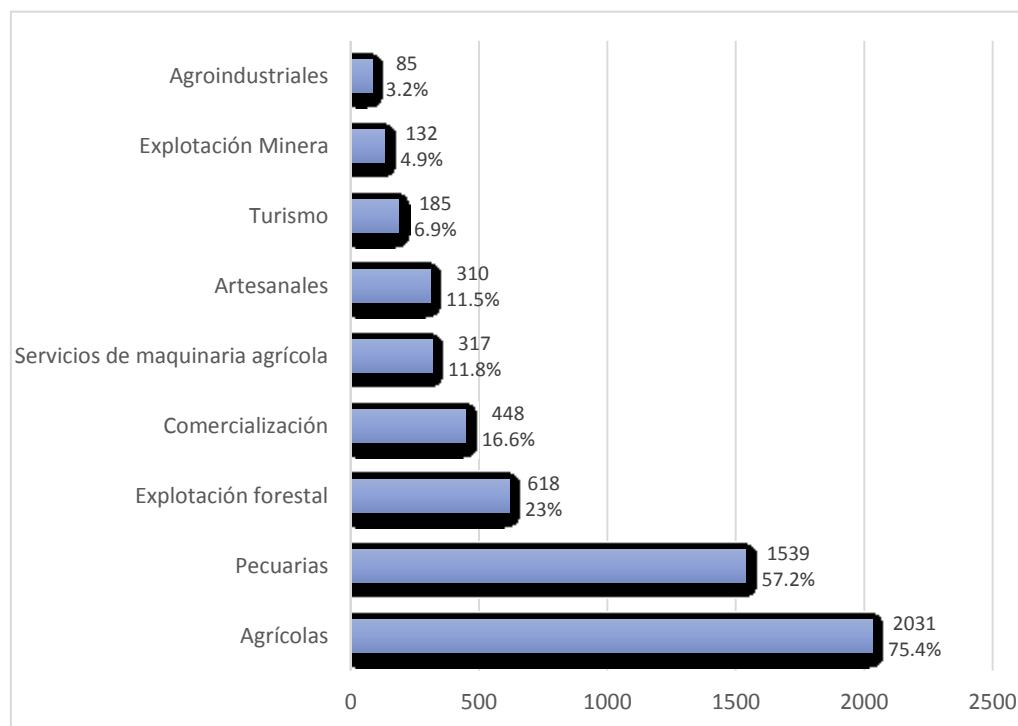
Fuente: “INEI - IV CENAGRO”

### **3.5.3 Actividades económicas a las que se dedicaban las Comunidades Campesinas.**

Según el IV CENAGRO, de 4994 Comunidades Campesinas censadas, el 53.9%, es decir, 2692 realizaban alguna actividad económica a través de empresas comunales, asociaciones con otras empresas o empresas multicomunales. El 46.1% no realizaba ninguna actividad productiva o empresarial.

Asimismo, del total de 2692 Comunidades Campesinas que reportaron realizar alguna actividad productiva o empresarial, éstas concluyeron que eran: Actividades agrícolas (75.4%), pecuarias (57.2%), explotación forestal (23%), comercialización (16.6%), servicios de alquiler de maquinaria agrícola (11.8%), artesanales (11.5%), turismo (6.9%), explotación minera (4.9%) y agroindustrial (3.2%).

**Gráfico N° 17**  
**Comunidades Campesinas, según actividad económica**



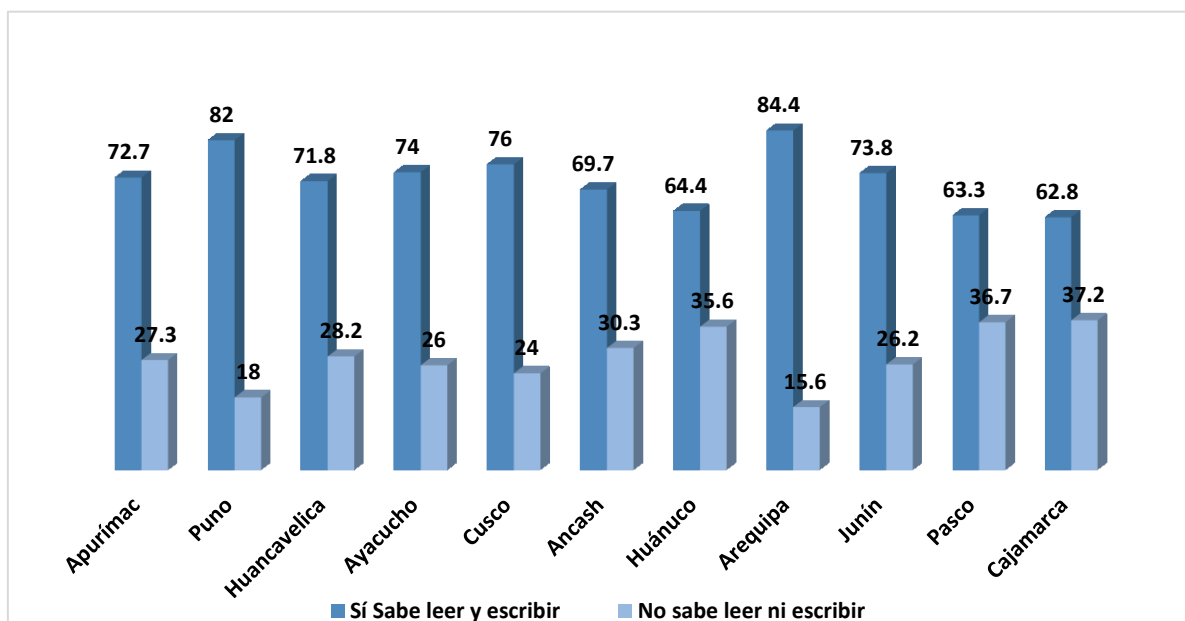
Fuente: “INEI - IV CENAGRO”

### **3.5.4 Nivel de alfabetización de las Comunidades Campesinas.**

El capital educativo del hogar es fundamental en el desarrollo físico y social del niño, que se ve limitado cuando los padres no han adquirido las habilidades básicas de lectura y escritura o las han perdido por desuso. Datos del Censo de Población 2007 señalan que el 76% de la población indígena andina domina habilidades de lectoescritura, mientras que el 24,4% de dicha población carecía de tales habilidades, sea porque nunca aprendieron a leer y escribir o sea por desuso.

Desagregando por regiones, se observó que las regiones de Áncash (30.3%), Huancavelica (28.2%), Apurímac (27.3%) y Junín (26,2%), concentraban mayores porcentajes de población en condición de iletrados. Por otra parte, Arequipa (15,6%) y Puno con (18%) fueron los departamentos con menos población analfabeta.

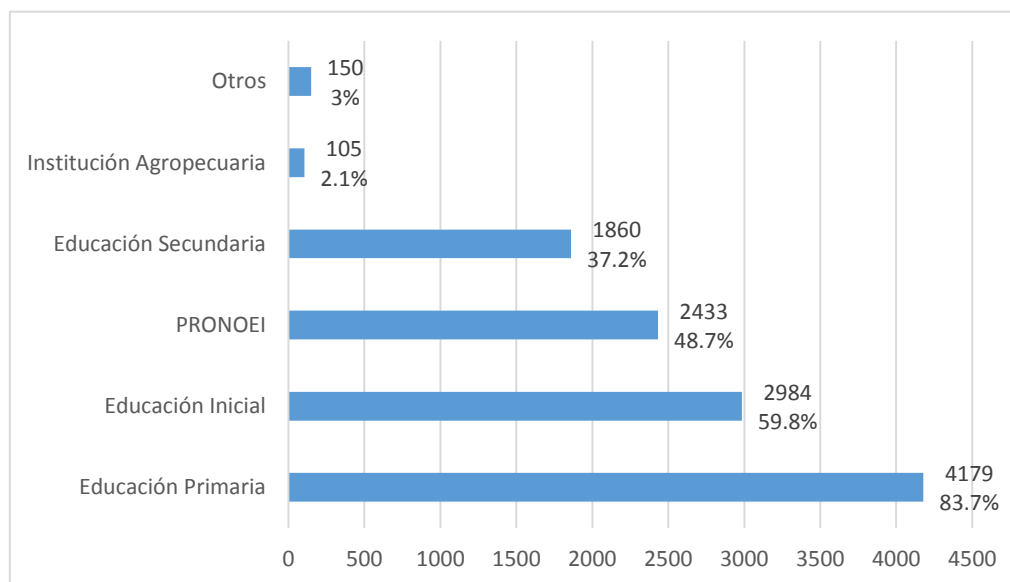
**Gráfico N° 18**  
**Población indígena andina que sabe y no sabe leer ni escribir**



Fuente: “INEI. Censos Nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda, 2007”

Sobre los establecimientos educativos con los cuales contaban los centros poblados sedes de las Comunidades Campesinas, el IV CENAGRO registró 4531 establecimientos educativos, de los cuales: 4190 contaban con centros de Educación Primaria, 2984 Educación Inicial, PRONOEI (Programa No Escolarizado de Educación Inicial) 2443, Educación Secundaria 1860, Otros 150 e Instituciones Agropecuarias 105.

**Gráfico N° 19**  
**Comunidades Campesinas que cuentan con Instituciones Educativas**



Fuente: “INEI - IV CENAGRO”

En ese mismo sentido, y según los resultados de la “Base de Datos del Ministerio de Cultura”, de 3032 Comunidades Campesinas registradas, 2154 contaban con algún tipo de Institución Educativa, que podía ser: Educación Intercultural Bilingüe (EIB) 1876, Educación Intercultural de Revitalización Lingüística 135, EIRL y EIB 143. Por el contrario, 878 no contaban con ningún tipo de Institución Educativa.



**Cuadro N° 23**  
**Tipo de Institución Educativa por Comunidad Campesina**

Departamento	Comunidades Campesinas	Tipo de Institución Educativa en la Comunidad Campesina			Sin Institución Educativa
		EIB	EIB - EIRL	EIRL	
Ancash	201	142	19	3	37
Apurímac	279	225	10	1	43
Arequipa	57	18	0	4	35
Ayacucho	439	326	3	4	106
Cajamarca	2	2			
Cusco	582	273	39	65	205
Huancavelica	375	210	36	22	107
Huánuco	150	80	12	11	47
Junín	58	49			9
Lambayeque	4	3	1		
Lima	6	4			2
Moquegua	52	5	4	22	21
Pasco	3			1	2
Puno	814	539	11	3	261
Tacna	10			7	3
<b>Total</b>	<b>3032</b>	<b>1876</b>	<b>135</b>	<b>143</b>	<b>878</b>

Fuente: “Base de datos del Ministerio de Cultura, en base a CPV 2007”

Cabe precisar que durante los últimos 30 años, las Instituciones Educativas Públicas, ya sea en las Comunidades Campesinas, así como en el área urbana, se deterioraron peligrosamente, debido a que a la clase política no le interesaba la educación y mucho menos hacer una reforma de ella. Al respecto Lynch (2006) señala

A esta clase política criolla, solo les interesa la educación en términos utilitarios, para nutrir a su clientela, y no como un sector fundamental para transformarla o reformarla, para que nuestros niños, niñas, adolescentes y jóvenes contribuyan al desarrollo nacional y democrático del Perú. Los políticos criollos, en estos últimos años han tomado la educación, solo como un tema más de su gobernabilidad tradicional.(p.23)

### **3.5.5 Nivel de Salud de las Comunidades Campesinas.**

A fin de describir las condiciones de salud de las Comunidades Campesinas, en esta sección se utilizó la información estadística de la Oficina General de Estadística e Informática (OGEI) del Ministerio de Salud (MINSA) durante el año 2012, adicionalmente se utilizó la información registrada a través del IV CENAGRO.

De acuerdo al análisis de la información elaborada por el MINSA, los elevados índices de morbilidad de las Comunidades Indígenas en general y las Comunidades Campesinas en particular fueron debidos, por una parte, a los escasos ingresos económicos de las familias campesinas, causa a su vez de sus limitadas condiciones de alimentación, vivienda, servicios básicos (agua, saneamiento básico, luz) y, por otra parte, a la débil presencia del Estado. Es decir, a la falta de acceso a los servicios de salud de los Pueblos Indígenas, factores que determinan los elevados índices de morbilidad.

#### ***a. Enfermedades prevalentes.***

El Ministerio de Salud, en base al número de atenciones en los establecimientos de Salud de las regiones de Ancash, Apurímac, Arequipa Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, Pasco y Puno, registraron los tipos de enfermedades más recurrentes en dichas regiones. Éstas fueron: Infecciones respiratorias 23.9%, enfermedades de la cavidad bucal 12.4%, infecciones intestinales 5.1% y desnutrición 3.2%. Asimismo, se debe tener en cuenta que las muestras registradas variaban de región a región debido al número de establecimientos de salud que posibilitaron tales registros. Por ejemplo, las regiones de: Puno, Arequipa y Ayacucho registraron 2 487 595 pacientes, que constituían el 96% del total de personas atendidas a través de los establecimientos de salud del MINSA; el 4% restante, es decir 92051, fueron atendidas en establecimientos del MINSA de las regiones de Cajamarca, Pasco, Cusco, Apurímac, Huánuco, Huancavelica y Ancash, tal como se muestra en el cuadro N°24.

**Cuadro N° 24**  
**Enfermedades prevalentes registradas en los establecimientos de Salud del MINSA**

Enfermedades	Total		Ancash		Apurímac		Arequipa		Ayacucho		Cajamarca		Cusco		Huancavelica		Huánuco		Junín		Pasco		Puno	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Infecciones vías respiratorias	616777	23.9	8811	26.1	666	20.5	306530	25.4	219014	21.7	3	17.6	479	20.6	8219	27.7	782	18.8	4155	21.9	20	27	70309	25.8
Desnutrición	82581	3.2	4152	12.3	253	7.8	15689	1.3	44408	4.4	3	17.7	74	3.2	3383	11.4	903	21.7	1689	8.9	2	2.7	10901	4
Infecciones intestinales	131613	5.1	1823	5.4	123	3.8	69995	5.8	50464	5	2	11.8	121	5.2	1009	3.4	154	3.7	740	3.9	8	11	7630	2.8
Dorsopatías	72258	2.8	1654	4.9	107	3.3	25343	2.1	34315	3.4	0	0	100	4.3	801	2.7	58	1.4	474	2.5	1	1.3	8720	3.2
Enfermedad de cavidad bucal	320001	12.4	1215	3.6	922	28.4	150851	12.5	122123	12.1	0	0	510	21.9	4481	15.1	87	2.1	2485	13.1	4	5.3	36517	13.4
Enfermedades sistema digestivo	18065	0.7	1013	3	23	0.7	12068	1	3028	0.3	0	0	0	0	356	1.2	8	0.2	133	0.7	4	5.3	1090	0.4
Resto de enfermedades	1339360	51.9	15090	44.7	1153	35.5	626334	51.9	535927	53.1	9	52.9	1042	44.8	11424	38.5	2168	52.1	9296	49	36	48	137348	50.4
<b>Total</b>	<b>2580655</b>	<b>100</b>	<b>33759</b>	<b>100</b>	<b>3247</b>	<b>100</b>	<b>1206810</b>	<b>100</b>	<b>1009279</b>	<b>100</b>	<b>17</b>	<b>100</b>	<b>2327</b>	<b>100</b>	<b>29673</b>	<b>100</b>	<b>4161</b>	<b>100</b>	<b>18972</b>	<b>100</b>	<b>75</b>	<b>100</b>	<b>272515</b>	<b>100</b>

Fuente: Oficina General de Estadística e Informática (OGEI) del Ministerio de Salud (MINSA)

En cuanto a la morbilidad por grupos de edad, los registros de atención del MINSA indicaron que las infecciones agudas de las vías respiratorias superiores afectaban a los niños desde 0 a 11 años de edad, con el 33,4% del total de casos registrados; de igual manera, el 13,6% de población de este grupo de edad padecía enfermedades de la cavidad bucal y la desnutrición afectaba al 11,9% de este mismo grupo. El grupo adulto mayor (de 60 y más años), padecía infecciones de las vías respiratorias y enfermedades del esófago, estómago y duodeno, con el 13,0% y 7,4% de los casos registrados.

**Cuadro N°25**  
**Principales enfermedades que afectan a los Pueblos Indígenas, por grupos de edades**

Enfermedades	Etapas de vida				
	0 a 11 años	12 a 17 Años	18 a 29 años	30 a 59 años	60 a más años
Infecciones agudas de las vías respiratorias superiores	33.4	25.2	18.9	17.6	13
Enfermedad de la cavidad bucal, de las glándulas salivales y de los maxilares	13.6	20.9	16.8	10.8	6.3
Desnutrición	11.9	9.9	0.4	0.2	3
Dorsopatías	0	0.2	0.4	0.9	1.9
Enfermedades infecciosas intestinales	6.7	2.6	2.2	2.6	2.8
Enfermedades del esófago, del estómago y del duodeno	0.3	2.2	3.8	5.8	7.4
Resto de enfermedades	34.1	39.1	57.4	62.1	65.6

Fuente: MINSA, registro diario de actividades 2012.

***b. Establecimientos de salud en las Comunidades Campesinas.***

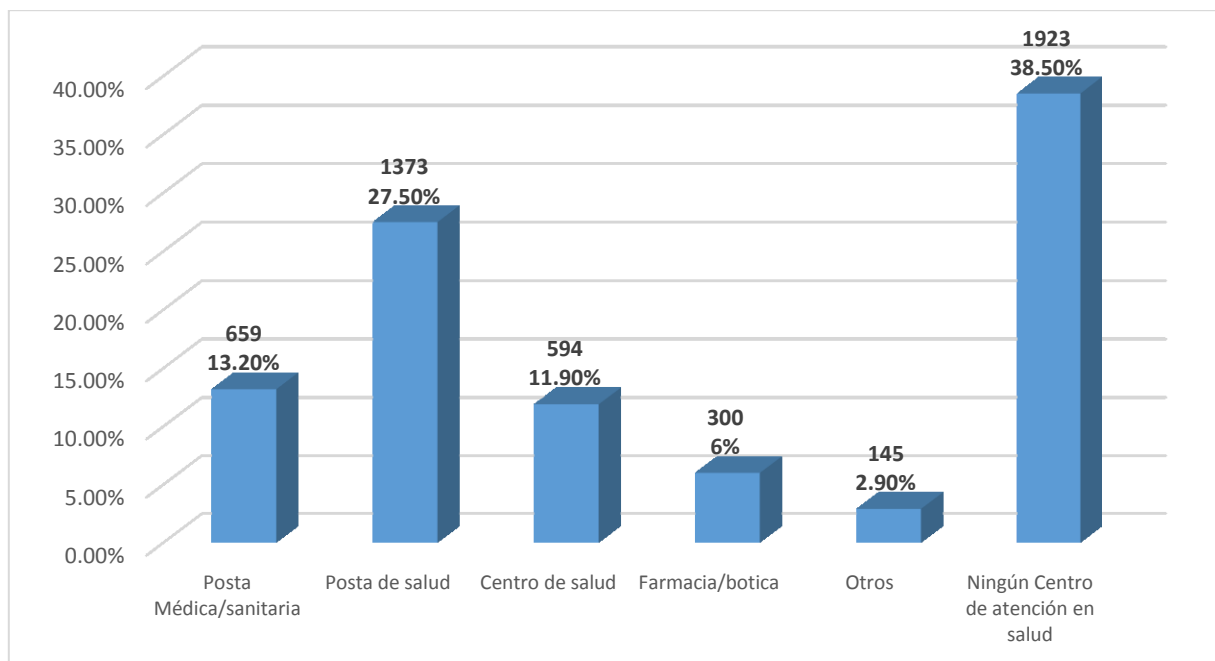
Otro problema que incidió en la salud de los pobladores de las Comunidades Campesinas fue la carencia de establecimientos de salud. En ese sentido, de acuerdo a los resultados del IV CENAGRO, 1923 Comunidades Campesinas (38.5%) no contaban con ningún tipo de establecimiento de salud, 1373 (27.5%) contaban con una posta de Salud, 659 (13.2%) contaban con una Posta Médica/Sanitaria, 300 (6%) con una Farmacia o Botica y 145 (2.9%) con otros tipos de centros de atención que incluían farmacias comunitarias u otras similares.

Cabe precisar que la categorización de los Establecimientos de Salud del MINSA es:

- La posta médica/sanitaria correspondía a la Categoría I-1, es decir, que la persona a cargo de la atención recaía en un profesional de la salud, pero no un médico
- Posta de salud, correspondía a la Categoría I-2, es decir, que la atención recaía en médicos (con o sin especialidad)
- Centro de salud, correspondía a la categoría I-3, es decir, correspondía a centros médicos especializados y policlínicos.

En ese sentido podemos inferir que la atención en salud en las Comunidades Campesinas es muy limitada, tal como se muestra en el gráfico N° 20.

**Gráfico N° 20**  
**Comunidades Campesinas que cuentan con Establecimientos de Salud**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - IV CENAGRO

## **CAPITULO IV**

### **FACTORES SOCIO-ECONÓMICOS QUE INFLUYERON EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO JURÍDICO, ECONÓMICO Y SOCIAL DEL PERÚ DURANTE EL PERIODO 1990 – 2016.**

#### **4.1 Antecedentes**

Uno de los capítulos más sangrientos de la historia moderna lo constituyó la II Guerra Mundial (1939 – 1945), que se inició con la invasión de Polonia por parte del ejército Alemán y terminó con la captura de Berlín por parte de los ejércitos soviéticos y polacos, y la rendición de Japón tras la destrucción de Hiroshima y Nagasaki. Culminada la guerra, el mundo quedó dividido en dos bloques: por una parte, el bloque capitalista, liderado por Estados Unidos y los países de Europa Occidental, y, por otra parte, el bloque socialista, liderado por la ex Unión Soviética y los países de Europa del Este.

En ese sentido, Estados Unidos, que lideraba el bloque capitalista, junto con el Reino Unido, organizó un sistema que tuvo como objetivo prevenir futuras guerras. El sistema consistió en un fondo de crédito y otro de estabilización, centrado en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), apoyados ambos por las políticas sociales de los Gobiernos democráticos.

El sistema se implementó en una primera etapa en Europa Occidental y Japón. Posteriormente, se diseñó el sistema Bretton Woods, que se sostuvo en la Organización de las Naciones Unidas ONU, la Organización Internacional de Comercio (OIC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). El objetivo fue lograr un mayor equilibrio entre los países ricos y pobres del bloque capitalista. Para ello, los países ricos con grandes reservas debían encontrar mecanismos para transferir recursos a los países pobres, establecer normas equitativas para el comercio internacional, establecer reglas para que las monedas se respaldasen en el patrón oro y, además, en materias primas como el petróleo, plata u otros minerales, y crear un fondo para el desarrollo que sería canalizado por la ONU.

Sin embargo, el sistema inicialmente diseñado pasó a depender de las potencias financieras. En ese sentido, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se convirtieron en Organismos Multilaterales dependientes de las economías más fuertes del bloque capitalista; de igual manera, los programas de ajuste diseñados para mantener el equilibrio financiero pasaron a aplicar mayor presión a los países pobres, tal como lo hiciera Estados Unidos, que impuso sus propias condiciones de financiación a Europa, Japón y el Sudeste asiático para su reconstrucción.

Otra deriva de la II Guerra Mundial fue la aplicación en los países europeos del bloque capitalista de un sistema de protección social, que sería más conocido como el “Estado de Bienestar”. Las bases del modelo de “Estado de Bienestar” fueron: 1) Estados democráticos que reconocían el pleno ejercicio ciudadano; 2) Salario digno y con derechos; 3) Intervención del Estado para el mantenimiento del pleno empleo; 4) Intervención del Estado a través de la aplicación de políticas macroeconómicas que garantizaran el crecimiento sostenido y; 5) Financiación a través de impuestos redistributivos.

El sistema de protección social se aplicó de diferentes formas en los países de Europa. Así, por ejemplo: a) El sistema británico dio más importancia a los servicios sociales y de salud y, tendía a dar mayores beneficios en función de los ingresos; b) El sistema nórdico y escandinavo estuvo basado en impuestos muy altos, era de tipo universalista, y se caracterizaba por proveer generosos beneficios y servicios a los ciudadanos; c) El sistema del Sur y Centro de Europa, financiado principalmente desde el empleo y con menor cobertura que en el modelo nórdico.

Con respecto a América Latina, sus frágiles Gobiernos, en la mayor parte de los casos dictaduras militares, fueron respaldados por el Gobierno Norteamericano. A nivel social, en ningún país de América Latina se logró diseñar plenamente el modelo de “Estado de Bienestar”, reemplazando dicho modelo con el modelo de aseguramiento “Bismarckiano”, basado en las contribuciones de los empleadores y trabajadores de manera obligatoria para la financiación de la Seguridad Social. El modelo nunca alcanzó a ser universal y sólo abarcó un sector de la población.

De igual manera, a nivel económico, Raúl Prebisch, desde la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), propuso impulsar el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), que consistió en asignar al Estado un papel más decisivo en el crecimiento de la economía a través de la industrialización y, a través de éste, elevar los niveles del empleo, mejorar los ingresos, fortalecer la demanda interna, y reducir la disparidad social. El modelo se aplicó inicialmente en Brasil, Argentina, México y Chile.

En el Perú, durante el primer Gobierno de Belaunde Terry (1963-1968), se desplegó un moderado camino hacia la industrialización, denominado “sustitución de importaciones” (ISI), con el que se consiguió atraer inversión extranjera y modificar parcialmente el modelo primario exportador. Posteriormente, durante el régimen de Velasco, el modelo ISI se asentó más, debido a una mayor intervención del Estado en materia económica, que implicó la nacionalización de una fracción sustancial de inversión extranjera, así como la estatalización de activos privados nacionales, elementos que permitieron constituir un fuerte sector de empresas públicas, que llegó a controlar más del 30% del PBI.

Sin embargo, a pesar de las medidas impuestas por el Estado, a fin de proteger la industria nacional, a finales de la década de 1970, durante el Gobierno de Morales Bermúdez, los índices de exportación alcanzaron sus cifras más bajas debido, principalmente, a que éstos no alcanzaban lograr competitividad en el mercado extranjero, lo que evidenciaba una gran dependencia tecnológica y, con ello, un fuerte retroceso en la producción de bienes de capital.

En ese sentido, y con la finalidad de sostener el modelo ISI, el Estado Peruano acudió a solicitar préstamos internacionales con altísimas tasas de interés, que conducirían, posteriormente, a una de las mayores crisis económicas y sociales del Perú. Al respecto, Palazuelos (2017), precisó que

Los límites de la industrialización sustitutiva de importaciones, la desarticulación productiva, la falta de competitividad y eficacia de buena parte de la producción nacional y el creciente déficit público financiado por recursos externos en su mayoría, serán factores internos que deterioren la situación hasta el estrangulamiento, como evidenció la moratoria mexicana al pago de la deuda externa de agosto de 1982. (p. 10)



La crisis de endeudamiento de la década de 1970 produjo una severa crisis económica y social en la década de 1980, que se hizo palpable en los elevados intereses bancarios, caída del crecimiento económico, disminución de las remuneraciones reales, elevados índices de inflación y desempleo, que, a su vez, incidieron en los índices de pobreza y extrema pobreza.

#### **4.2 Las reformas estructurales asociadas al programa de ajuste de la década de 1990**

Como ya se mencionó, la década de 1980 fue una década caracterizada por una severa crisis económica a la que se denominó “crisis de la deuda externa”. En ese contexto, las entidades financieras bloquearon los préstamos a América latina y además, requirieron a los gobiernos latinoamericanos su devolución.

En ese contexto, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial impusieron a los países deudores una serie de medidas económicas que el Banco Mundial denominó "reforma estructural" y cuyo objetivo era que los Estados deudores implementaran un nuevo modelo económico que garantizase la acumulación de grandes capitales.

Cabe precisar que la implementación del nuevo modelo económico pretendió la transformación de un Estado regulador a un Estado mínimo, controlado por las fuerzas del mercado. Asimismo, implementar el programa de reforma estructural era condición indispensable para acceder al financiamiento internacional, el cual debía destinarse a la modernización de la estructura estatal, el sistema legal y judicial.

En el caso peruano, en el año de 1980 Fernando Belaunde retornó a la presidencia, eligiendo como Ministro de Economía y Primer Ministro a Manuel Ulloa Elías, quién aplicó un programa económico neoliberal heterodoxo, que disminuyó el papel del Estado y promovió la inversión privada extranjera. No obstante, continuó con las políticas económicas iniciadas por el gobierno militar de la segunda fase de Francisco Morales Bermúdez (1975-1980), para reducir la inflación y lograr la confianza de los inversionistas. Al respecto Klaren (2004) señala “De hecho, el Perú retornó al modelo tradicional del liberalismo anterior a 1968, basado en un crecimiento *laissez faire* de orientación exportadora”. (p.452)

### **4.3 Desarrollo del modelo neoliberal en el Perú**

En 1990 asumió el poder el populista Alberto Fujimori, luego de competir en segunda vuelta con el liberal Mario Vargas Llosa. Fujimori, durante la campaña, se había comprometido a llevar a cabo un programa populista. Sin embargo, cuando asumió el poder, llevó a cabo la agenda neoliberal de su opositor.

En ese escenario, el Gobierno de Alberto Fujimori, respaldado por los grupos de poder económico, Organismos Financieros Internacionales, el Ejército y las Fuerzas Armadas en su conjunto, aplicó un programa ortodoxo de estabilización económica. Una de las primeras medidas del programa consistió en aplicar en agosto de 1990 un “súper shock”; es decir, aplicar medidas económicas impopulares. Paralelamente, el Gobierno fujimorista intensificó las negociaciones con los Organismos Financieros Internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Club de París) para reanudar el pago de la deuda externa, los cuales, para garantizarse el pago de ésta, obligaron al Gobierno a cumplir con:

- a. Estabilizar el presupuesto público, que implicó el despido masivo de funcionarios públicos.
- b. Aumentar en diez veces el precio de los productos, en un lapso de 24 horas (súper shock).
- c. Reestructurar la economía; vendiendo empresas estatales.

El programa Fujimorista confiaba en que las inversiones de los capitales extranjeros y el libre mercado impulsarían la generación de empleo y que, a partir de la inserción al mercado de trabajo, se reducirían los índices de pobreza. Sin embargo, las consecuencias fueron: a) Eliminación de los subsidios del Banco Agrario que servía para estimular el crecimiento de los pequeños agricultores; b) Transferencia del dinero del Fondo Nacional de Pensiones, administrado por el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP); c) Flexibilización del mercado laboral ampliando las causas de despido, eliminación de derechos a la negociación sindical y el derecho a huelga; d) Despido masivo de funcionarios de la Administración Pública, generando un alto costo social, pese a que Fujimori y los siguientes gobiernos contrataron masivamente afiliados a sus partidos políticos, en muchos casos sin la cualificación suficiente para ocupar cargos de importancia; e) Obligatoriedad para los trabajadores a depositar sus prestaciones por tiempo de trabajo en una

empresa (CTS) para garantizar que los Bancos tuviesen liquidez; f) Uso de regímenes tributarios privilegiados utilizando fondos públicos para el rescate de los bancos; g) Confiscación del dinero del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), aportado íntegramente por los trabajadores de los sectores público y privado.

En el plano político, Fujimori había pactado con las Fuerzas Armadas y el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) para combatir la guerra interna. Para ello, desde 1991 el ejecutivo promulgó veinte Decretos de urgencia en materia de pacificación y defensa nacional. Los Decretos conferían demasiadas prerrogativas a los militares y suponían un peligro en el cumplimiento de los Derechos Humanos, tal como se evidenciaría posteriormente; al respecto, Degregori y Rivera (1993: 24) señalan “la incapacidad del presidente en deshacerse de la alianza política pactada con las fuerzas armadas en el marco de la lucha antiterrorista explicaría su decisión de disolver el Parlamento”.

En aquel escenario, y, poco antes del voto en el Congreso sobre los Decretos de urgencia, Fujimori apareció en televisión nacional anunciando la disolución del Congreso, la intervención del Poder Judicial, así como también de los municipios. El 5 de abril de 1992 declaró el estado de excepción y promulgó una serie de Decretos Presidenciales que facultaban la destitución de jueces contrarios al régimen.

Posteriormente, como una salida al golpe de Estado, y ante la presión internacional, Fujimori llamó a constituir un nuevo Parlamento en noviembre de 1992. El antiguo Parlamento, conformado conformada por 240 Diputados y Senadores, se convirtió en un Congreso conformado por 120 personas, que se encargó de redactar una nueva Constitución en el marco de una economía neoliberal. Cabe mencionar que los partidos políticos tradicionales se abstuvieron de participar en las elecciones del nuevo Congreso con la finalidad de deslegitimar el autogolpe; decisión que favoreció los intereses del fujimorismo, pues se hicieron con la mayoría parlamentaria.

La Constitución de 1993 introdujo los siguientes cambios:

- Eliminación de los derechos de segunda generación, es decir, aquéllos que garantizaban los derechos económicos, sociales y culturales y que para su realización requerían de la intervención del Estado a través de prestaciones y servicios públicos.
- Establecimiento de un modelo de desarrollo de economía de mercado, es decir, se reducía la intervención del Estado en la economía.
- Garantizaba el derecho a la propiedad privada, sin tener en consideración el interés social.
- Regulación del derecho sobre las tierras de las Comunidades Campesinas y Nativas de manera diferente a la Constitución de 1979, es decir, dejaban de ser inembargables, inalienables y se mantenía para algunos casos la imprescriptibilidad.
- Fortalecimiento de la figura del Presidencial.
- Eliminación del proceso descentralizador.
- Fortalecimiento de la democracia directa a través de instrumentos como el referéndum, revocatoria, rendición de cuentas. Sin embargo, se desnaturalizaron en la práctica
- Reelección presidencial.
- Introducción de la cámara única. Argumentando que la cámara única suponía una reducción en los costes presupuestarios del Poder Legislativo.
- Endurecimiento de las penas ligadas a delitos por terrorismo.

El régimen Fujimorista se mantuvo durante sucesivos quinquenios, durante los cuales se malversó los fondos públicos. Asimismo, los programas sociales, fueron usados como clientelismo electoral para garantizarse el poder y sólo los escándalos de corrupción lograron sacarlo. Al respecto Quiroz A. (2019) señala lo siguiente:

Se ha estimado que el costo anual de la corrupción durante el régimen de Fujimori fue entre 14,000 y 20.000 millones de dólares. La inversión extranjera dio cuenta de que el Perú se convirtió en un destino demasiado riesgoso y oneroso para las inversiones, debido a los altos precios de transacción de la corrupción. (p. 356 – 357)

## **CAPITULO V**

### **POLÍTICAS SOCIALES ANTES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO NEOLIBERAL Y DURANTE EL PERIODO 1990 – 2016**

En el siguiente capítulo, nos aproximaremos a una definición de Política Social. Posteriormente, nos referiremos a las políticas sociales implementadas antes de la década de 1990 para, seguidamente, hacer referencia a las Políticas Sociales y, particularmente, a las dirigidas a los Pueblos Indígenas en el marco de la economía neoliberal. Finalmente, abordaremos el marco jurídico supranacional en relación a los Pueblos Indígenas.

#### **5.1 Definiendo Política Social**

Las políticas sociales surgieron en un contexto de economía capitalista. Al respecto Soto (2005) señala que

Mediante la función de instituciones públicas específicas, los regímenes del Estado de Bienestar perseguían la promoción de un proceso de redistribución de ingresos y/o niveles de consumo. Este proceso estaba condicionado por la dinámica misma de la sociedad capitalista, la cual atravesaba por intereses de clase; por consiguiente, este proceso de redistribución respondía contradictoriamente a la legitimación de un orden jerárquico y a los intereses de los sectores trabajadores, quienes iban conquistando derechos legítimos de la ciudadanía social. (p. 155)

En ese sentido, las políticas sociales eran acciones que derivadas de las políticas de Estado y cuyo objetivo era disminuir las desigualdades sociales. Al respecto, Marshall (1967) señala que: Las políticas sociales tuvieron la intención de corregir las consecuencias negativas generadas por la acumulación del capital. En este sentido, tenían una finalidad redistributiva y equitativa frente a la necesidad, con una perspectiva compensatoria y correctiva. Lahera (2002) sostiene que:

Las políticas sociales son respuestas del Estado frente a los problemas que aquejan a la ciudadanía. Involucra la participación de la comunidad, como principales interesados, quienes no sólo presentan sus necesidades o demandas, sino que pueden legitimar la propuesta, aportando y acompañando en el proceso de diseño, implementación y evaluación de la política social. La no participación de la comunidad podría generar la persistencia de políticas descontextualizadas y sin pertinencia cultural, como es el caso de muchas políticas sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas, que buscan abrirse paso en las comunidades indígenas y obtienen escasos resultados favorables. (p.5)

Asimismo, el desarrollo de las políticas sociales comprende cuatro fases, estos son: Establecimiento de agenda pública, formulación o diseño de la política social, implementación de programas y/o proyectos sociales y evaluación de lo ejecutado. En el siguiente gráfico se muestra las cuatro fases antes mencionadas:



Fuente: Lindblom C. 1991: 13

Ahora bien, cabe precisar, que para Parodi (2002), las políticas públicas tienen dos componentes; la primera, las políticas económicas; y la segunda, las políticas sociales, que

tienen como principal objetivo buscar y elevar el bienestar de todos los miembros de una sociedad. Por consiguiente, los resultados de las políticas económicas son muy importantes, para lograr las mejoras del bienestar de las personas, mediante las políticas sociales. En este sentido, tanto las políticas económicas, así como las políticas sociales, no se aplican en el vacío, sino en un contexto, geográfico, político, cultural, institucional y étnico, condicionado a la vez por el devenir histórico de la sociedad.

De esta manera, a partir de los años noventa, con el fenómeno de la globalización, y los cambios económicos y políticos en el entorno internacional, las políticas públicas se han convertido en un factor cada vez más importante y determinante en términos relativos. En consecuencia, hoy en día, en un entorno cambiante, las políticas económicas, y las políticas sociales, están interrelacionadas cada vez más, y se encuentran en mayor o menor medida, tanto en el plano social, económico, político, comercial y financiero.

En el caso Peruano las políticas económicas neoliberales de acumulación capitalista en beneficio de una minoría, limitaron que las políticas sociales contribuyeran a mejorar el bienestar de los sectores más pobres de la sociedad, tal como señala Aramburu (2013) “el enfoque del derrame, chorreo y/o goteo hacen que los programas sociales focalizados protectores y fundamentalmente asistencialistas, no contribuyen a la equidad, igualdad, y ni mucho menos, al bienestar y el desarrollo humano de los pobres”.

## **5.2 Políticas Sociales en el Perú antes del periodo 1990 - 2016**

Las políticas sociales implementadas en el país, antes del programa de ajuste estructural, estuvieron influenciadas por las corrientes positivistas y luego por el modelo de Estado de Bienestar Europeo. Aunque nunca se lograron implementar plenamente, debido a la falta de voluntad política, limitados recursos económicos y limitadas capacidades de gestión, se consiguió avanzar en algunos aspectos, los cuales se describen a continuación.

### **5.2.1 Educación.**

El siglo XX fue el siglo de la educación en el Perú, asumida por el Estado y concebida como instrumento para la integración nacional, el progreso y la justicia.

Dos fueron los proyectos educativos que se impulsaron durante el periodo 1900 a 1970. El primero impulsado por los civilistas y que Jorge Basadre acuñó como “la República Aristocrática” (1899 a 1919), cuyo proyecto nacional pretendía convertir al Perú en un país moderno. Al respecto Contreras (2013) señala:

El proyecto civilista desarrollado en lo fundamental en las dos primeras décadas del siglo, “que tuvo a la civilización del indio como bandera”, lo que significa su castellanización a toda costa y el desarrollo de hábitos occidentales en los campos de la salud, la nutrición, las relaciones sociales y la economía. (p. 220)

El modelo civilista impulsó la universalización de la Educación Primaria, concentrándose principalmente en la sierra. Al respecto Contreras (2013) precisa:

Los mayores logros del proyecto educativo del civilismo ocurrieron durante las dos primeras décadas del siglo... Entre 1905 a 1920, la población peruana creció en un 22 por ciento, el número de escuelas primarias se duplicó pasando de 1425 a 3107, el número de maestros se triplicó y la matrícula de alumnos pasó de 85 mil a 196 mil. ... Destacaron los departamentos de Huánuco (cuyo alumnado primario se multiplicó 5.32 veces), Ayacucho (3.19), Apurímac (3.09), Huancavelica (2.99) y Cuzco (2.78). En el periodo 1920 – 1933 las tendencias se invirtieron: el promedio en la costa fue de 2.42, mientras que en la sierra, de 1.91. (p. 232)

El fin del periodo civilista implicó el final de la política educativa que concentraba sus esfuerzos en la sierra. Posteriormente los resultados del censo de 1940 evidenciaron que los resultados del modelo educativo civilista no habían logrado alcanzar los objetivos propuestos, según Contreras (2013):

Entre 1902 y 1940 el porcentaje de niños de seis a catorce años con instrucción había crecido apenas de 29 a 35. ... En conjunto, los diez departamentos serranos tenían



un promedio de 24 por ciento de niños con instrucción en 1940, muy poco mejor que el 21 por ciento de 1902 y bastante lejos del promedio de 49 por ciento de los departamentos de la costa. (p. 234)

El segundo proyecto educativo peruano del siglo XX fue el indigenista impulsado principalmente por José Antonio Encinas, Luis Eduardo Valcárcel y José María Arguedas. El proyecto propuso la alfabetización en el idioma autóctono, así como también adaptar las estrategias educativas a las necesidades de la población rural. Al respecto Contreras (2013) señala:

El proyecto que echaron a andar atacaba varios frentes. Uno fue el de la alfabetización en quechua a la población indígena, otro el del mejoramiento del salario de los maestros, para que recuperasen su jerarquía social en la sociedad rural; asimismo decidieron ampliar la gratuidad de la obligatoriedad de la enseñanza a los tres primeros años de secundaria. (p. 240)

La educación indigenista en poco tiempo mejoró los indicadores de cantidad de escuelas primarias y secundarias, cantidad de estudiantes y cantidad de docentes, tal como señala Contreras (2013)

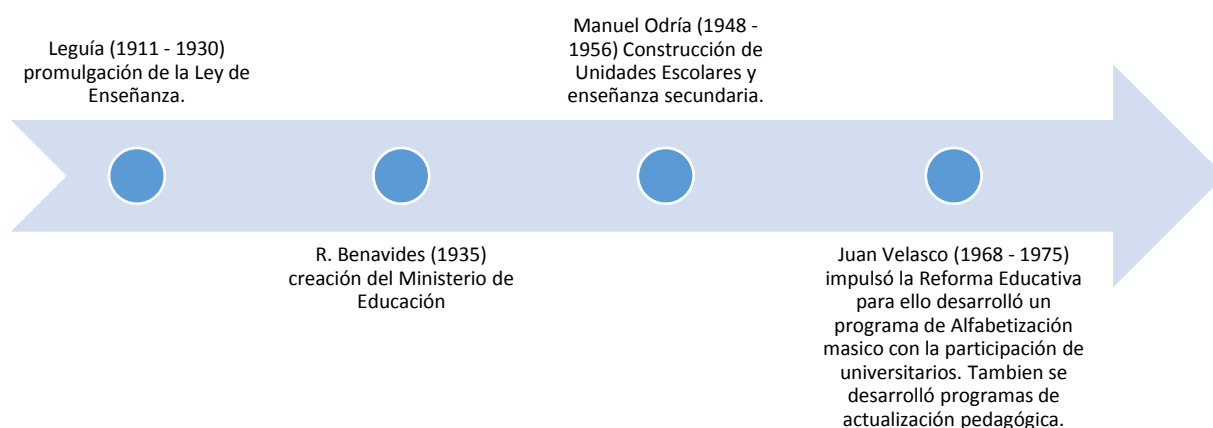
En 1940 había un total de 4882 escuelas primarias... en 1966 las escuelas primarias sumaban 19587. Más o menos proporcional fue el incremento de los maestros, que de 8911 en 1937, eran 22238 en 1948. En 1966 eran 62419... los alumnos de Primaria, que no llegaban al medio millón en 1938, superaron el millón en 1950 y dos millones en 1965. En 1940 los colegios secundarios públicos eran apenas 45 en todo el país. Veinte años después se contaba con 222. Entre las mismas fechas los alumnos pasaron de ser unos 27 mil a 158900. Para 1966 ya eran 368565. (p. 241)

A finales de la década de 1950 el proyecto educativo indigenista fue cuestionado debido a que su programa de alfabetización había alcanzado escasos progresos que se evidenciaban en

el escaso desarrollo de los cinco departamentos más pobres del sur del Perú, Contreras (2013) precisa:

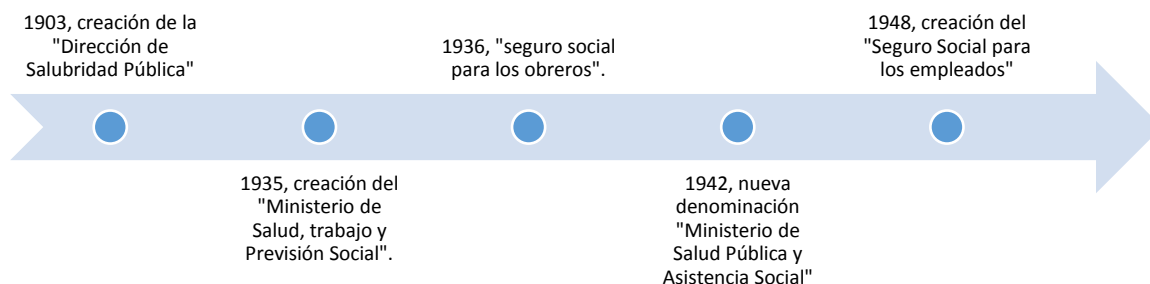
La gran derrota había sido, no obstante, no haber podido elevar el nivel educativo de los departamentos más deprimidos de la sierra peruana: Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, Cuzco y Puno. Ahí donde, dada la pobreza de la actividad económica, no cabía esperar nada de la iniciativa privada; solamente quedaba la acción decidida del Estado.

Finalmente, se aprecia en el siguiente esquema algunos eventos importantes en ese proceso.



### 5.2.2 Salud

La política de salud, al igual que la de Educación, careció de lineamientos y metas claras. Asimismo, se caracterizó por ser centralista, es decir, los centros de atención en salud se encontraban en las grandes ciudades y excluían a los pobladores de las áreas rurales del Perú. Según el historiador Basadre J. (1983), algunos hitos en materia de salud fueron:

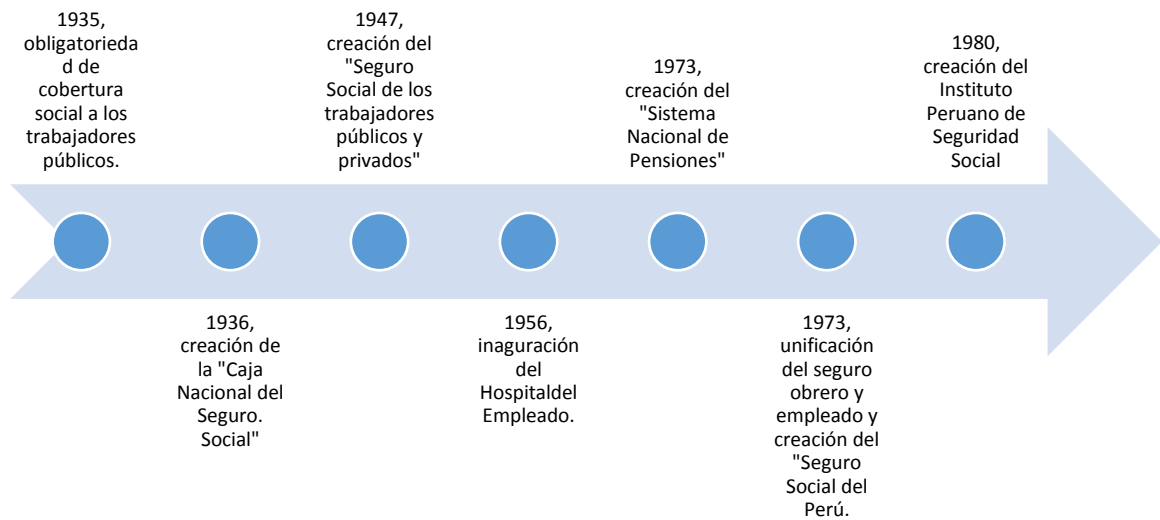


### 5.2.3 Seguridad Social.

El Seguro Social en el Perú se organizó y desarrolló en el año 1936, cuando el general Óscar R. Benavides era presidente del Perú (1930 – 1935). El modelo era de tipo contributivo, es decir, eran los trabajadores y empleadores quienes aportaban en mayor medida al sistema y en menor proporción el Estado. Al respecto Guerrero V. (2002) señala algunos hitos importantes, éstos fueron:

No olvidemos que la Seguridad Social, es un derecho humano definido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de la enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez o muerte y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos” (OIT, 1984, p. 3).

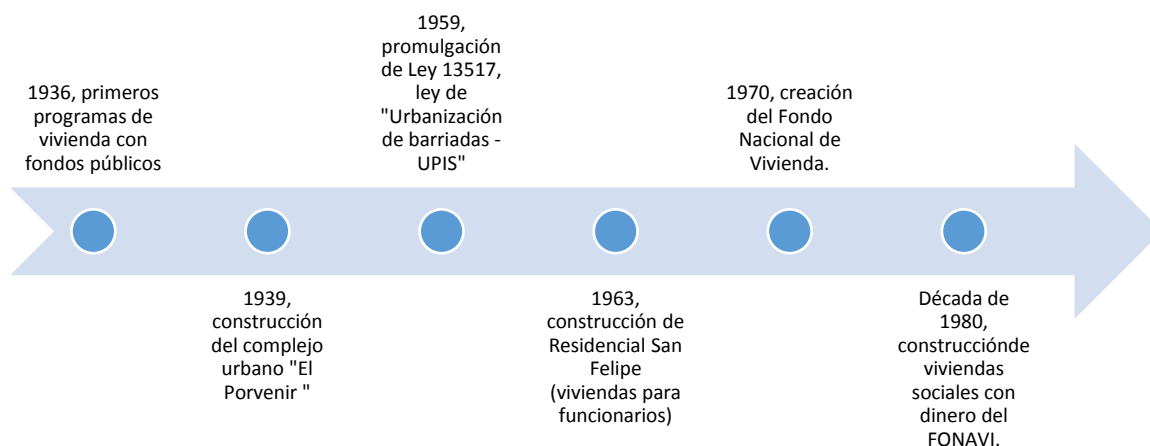
Indudablemente, el derecho a la Seguridad Social, fue una de las más grandes conquistas de los movimientos de los trabajadores en la década de los años 1920 del siglo XX y reconocida como un derecho fundamental desde la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, después de la segunda guerra mundial.



#### 5.2.4 Vivienda

Como parte del proceso acelerado de urbanización, debido al desplazamiento masivo de pobladores rurales hacia las ciudades, se evidenciaron problemas como la falta de viviendas, sistemas de agua y alcantarillado deteriorados, limitados programas urbanísticos, entre otros. En ese contexto se desarrollaron algunas acciones que dieron respuesta a esas limitaciones.

Cabe precisar, que históricamente en el Perú, el derecho a la vivienda, ha sido una ilusión, porque el Estado, no se preocupó en promover conjuntos habitacionales para los sectores más pobres de la sociedad, en especial para los migrantes andinos y amazónicos, que resolvieron sus problemas de vivienda ocupando los terrenos en las periferias de la ciudad. Los pocos conjuntos habitacionales, que construyeron los diferentes gobiernos en el siglo XX, estaba destinado para beneficiar a la clase media.

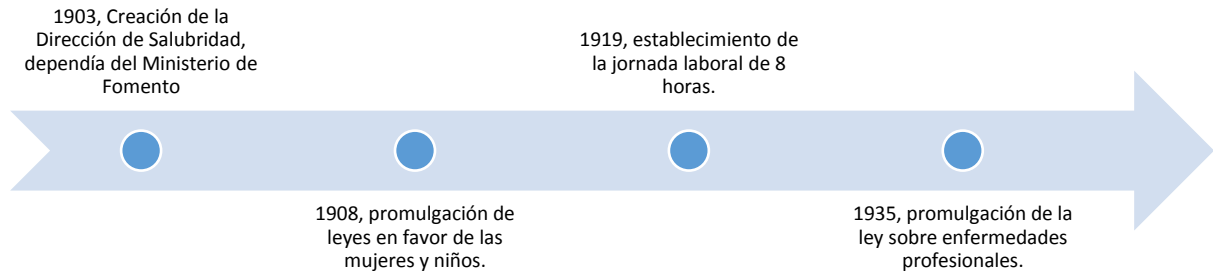


### 5.2.5 Empleo

La República se caracterizó por carecer de planes de desarrollo a largo plazo y por ende de políticas de empleo. Sin embargo, para reducir los índices de conflictividad, el Estado aplicó algunas medidas como la jornada de trabajo de 8 horas, el descanso obligatorio, la indemnización por accidentes, entre otras, las cuales se describen a continuación.

Cabe precisar, La conquista en el Perú de las ocho horas de trabajo y otras medidas, como el descanso obligatorio, la indemnización por accidentes, etc., fue el resultado de la lucha del movimiento obrero emergente entre los años 1905 y 1930. Al respecto Portocarrero, Sanborn, Cueva y Millán (2002) señalan

Un momento central en la historia del movimiento obrero se produjo en 1919 a propósito de la huelga general que culminó con el triunfo popular que logró la aprobación oficial de la jornada laboral de ocho horas, siete años después de que los estibadores del puerto del Callao habían obtenido similar beneficio. Desde entonces, el liderazgo anarcosindicalista del movimiento obrero pasó de manos de los artesanos (como los panaderos) a los obreros industriales (como los textiles). (p. 101)



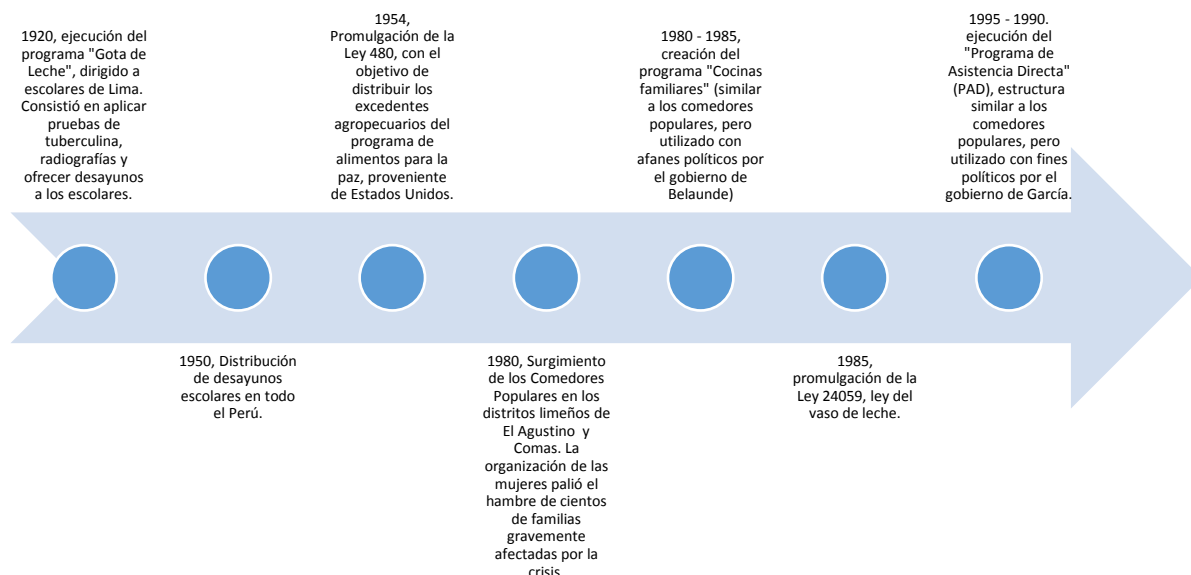
### 5.2.6 Alimentación

La alimentación es un elemento importante para la salud y su acceso es determinante para conocer el nivel de pobreza o no de un individuo. En este sentido, una de las enfermedades más recurrentes por falta de recursos económicos y, en suma, para acceder a alimentos, es la tuberculosis, cuyos altos índices se mantienen hasta la actualidad. Algunas acciones desarrolladas por el Estado para dar respuesta a esa problemática fueron:

No debemos olvidar que la alimentación es un derecho humano básico. Sin embargo, las políticas sociales, que han ejecutado los gobiernos sucesivos, durante las décadas del siglo XX, y los primeros cuatro lustros del siglo XXI, no han logrado revertir los altos déficit de alimentación y nutrición de las poblaciones urbanas, así como de los Pueblos Indígenas y Amazónicos.

En suma, las políticas sociales desarrolladas durante los años previos a la aplicación del modelo neoliberal no fueron diseñadas de manera integral y carecían de objetivos claros; sin embargo, fue la población mayoritariamente excluida, la que, de manera práctica y creativa buscó soluciones a sus problemas al margen del Estado. Ejemplos de ello fueron: En Educación, la participación colectiva de los padres de familia permitió la habilitación, construcción y/o mejora de colegios; en vivienda, la autoconstrucción de viviendas en zonas carentes de servicios básicos fue una alternativa que permitió paliar la carencia de viviendas, asimismo la carencia de empleo formal, obligó a miles de personas a tomar las calles y dedicarse al comercio

ambulatorio, y en alimentación, la solidaridad y organización de la gente permitió paliar el hambre a través de los comedores populares.



### 5.3 Políticas Sociales aplicadas a partir de 1990

Tal y como se señaló, la aplicación del programa económico neoliberal incluyó la reducción de los presupuestos destinados a solventar los gastos sociales, bajo el argumento de que la excesiva intervención del Estado había sido la causa de la severa crisis económica del país. En este sentido, y bajo la hipótesis neoliberal de que las reglas de juego del mercado y las inversiones impulsarían el empleo y reducirían los niveles de pobreza, las políticas sociales eran vistas como instrumentos obsoletos que no debían ser asumidos por el Estado; por el contrario, los problemas generados a partir del programa de ajuste estructural debían ser resueltos individualmente, es decir, sin requerir la ayuda del Estado. Sin embargo, la situación social en vez de mejorar empeoró y la pobreza se extendió a las clases medias y, además, se elevaron los índices de desempleo y la pobreza, que es estructural en las zonas altoandinas, se agudizó aún más, así como también en las bolsas de pobreza de las ciudades.

En ese contexto, y frente a una mayor agudización de la pobreza, los Organismos Multilaterales obligaron al Perú a formular y ejecutar algunas políticas que aliviaran la pobreza. En ese sentido, en 1994 el Estado Peruano se comprometió con el FMI, a través de una carta de intención en la que señalaba: “El Gobierno fortalecerá sus políticas para reducir la pobreza como un elemento esencial para consolidar la pacificación y el progreso sustancial que se ha hecho en la estabilización de la economía”.

Las medidas para reducir la pobreza consistieron en el diseño del Fondo de Compensación, la política de focalización y las líneas directrices para los sectores de educación y salud.

Béjar (2011) señala que los lineamientos planteados por los tecnócratas del Banco Mundial estaban centrados en:

“i. Reforma de salud. Enfocada principalmente en la generalización y privatización de sus correspondientes servicios básicos; ii. Reforma de la educación destinada a la generalización de la educación primaria y secundaria, tratando de que sean financiadas por los usuarios; iii. La política de vivienda fue convertida en provisión de servicios básicos de saneamiento, capturando para eso los fondos del FONAVI que pertenecían a los ahorristas; iv. Una política de alivio a la pobreza, de emergencia y focalizada en los bolsones de pobreza extrema. El Gobierno tuvo que comprometerse a poner en práctica los criterios de tecnicismo, temporalidad y compensación que predominaban en esos momentos en los organismos multilaterales. (p.377)

En tal sentido, las políticas sociales implementadas en el marco del nuevo modelo económico neoliberal fueron:



### 5.3.1 Educación

Generalidades	Lineamientos generales	Balance
Durante la década de 1990 se planteó un proceso de reforma, sobre el cual el Banco Mundial y el BID influyeron.	Se incorporaron temas como la educación productiva, enfoque intercultural y se intentó adaptar los materiales escolares a las realidades locales. Sin embargo, los avances tuvieron poca significación. Se incorporó algunos elementos de gestión descentralizadora que involucró a las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y los Comités de Administración Regional (CTAR). El modelo de gestión no funcionó debido a las características centralistas del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Precariedad de la infraestructura escolar.</li> <li>- Maestros con salarios bajos.</li> <li>- Se priorizó la matriculación, pero se avanzó muy poco en calidad.</li> </ul>

### 5.3.2 Salud

Generalidades	Lineamientos generales	Balance
Al igual que las políticas de educación, las políticas sociales de salud estuvieron influenciadas por los organismos multilaterales (Banco Mundial y BID). De manera general los lineamientos planteaban la privatización.	<p><b>Periodo 1990 – 1993:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Focalización del gasto en los grupos más pobres.</li> <li>- Canasta básica de servicios de salud</li> <li>- Prestación de servicios más complejos y costosos a cargo del entonces IPSS (actual ESSALUD)</li> <li>- Prestaciones de servicios más simples a cargo de las Empresas Prestadoras de Salud (EPS), empresas del sector privado.</li> </ul> <p><b>Periodo 1995 – 2000</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción de la salud colectiva (campañas de vacunación y prevención de enfermedades). La salud individual era responsabilidad de cada persona.</li> <li>- Privatización de servicios (las enfermedades complejas estarían a cargo del ESALUD y las simples a cargo de las EPS)</li> <li>- Subsidios en salud dirigidos principalmente a los sectores extremo pobres.</li> </ul> <p><b>Programas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Salud Básica para Todos.</b> Programa asistencial dirigido a pobladores de condiciones socioeconómicas extremo pobres de áreas rurales y urbanas.</li> <li>- <b>Programa de Administración Compartida,</b> Participación de la población en la gestión de los centros de salud (CLAS).</li> <li>- <b>Programa de salud reproductiva,</b> privilegió la anticoncepción quirúrgica de las mujeres. Este programa fue muy criticado porque las mujeres que fueron sometidas a las intervenciones quirúrgicas no fueron consultadas.</li> <li>- <b>Seguro escolar.</b> Cubría servicios de salud y medicina a alumnos de colegios públicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carácter privado y excluyente de las Empresas Prestadoras de Salud.</li> <li>- La reforma ignoró el carácter multicultural de nuestro país.</li> <li>- Contradicciones en la descentralización. El Estado promovía la cogestión de la población a través de los CLAS, pero eran ellos quienes también tenían que buscar financiación para los centros de salud. El Estado se desligaba de su responsabilidad.</li> </ul>

### 5.3.3 Seguridad social

Generalidades	Lineamientos generales	Balance
<p>Se creó ESSALUD y se eliminó el IPSS, que era una entidad autónoma del Estado.</p> <p>El nuevo ESSALUD carecía de independencia y dependía directamente de la Presidencia de la República. En esa nueva coyuntura, el Estado confiscó los fondos recaudados por los trabajadores, empleadores y los aportes del Estado, transfiriendo parte de los fondos a la Oficina Nacional Previsional (ONP) y otro tanto a las AFP.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se promulgaron leyes a favor de la implementación de los fondos privados de pensiones, conocidos también como AFP.</li> <li>- Se transfirió dinero del Fondo de Pensiones a las Administradoras de Fondo de Pensiones,</li> <li>- Los fondos de retiro de los pensionistas se redujeron considerablemente al punto de que un jubilado recibía prestaciones inferiores al sueldo mínimo.</li> <li>- Al disminuir las prestaciones de los jubilados, el Estado buscó complementar las pensiones a través de los Fondos Mutuos de Ahorro Público (FOMAHPU).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El balance fue negativo. El Estado nunca pagó la deuda que tenía con el Fondo de Pensiones del IPSS.</li> <li>- Confiscó los fondos y los transfirió a las AFP</li> <li>- Las prestaciones económicas que recibían los trabajadores eran menores que el sueldo mínimo</li> <li>- Mayor precarización y pobreza.</li> </ul>

### 5.3.4 Vivienda

Generalidades	Lineamientos generales	Balance
<p>El Estado abandonó las tradicionales políticas de vivienda y como consecuencia hubo mayor hacinamiento. El Estado propició nuevas invasiones de terrenos sin ningún tipo de planificación y con menos posibilidades de instalar servicios básicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Confiscación, por parte del Estado de los aportes de los trabajadores al Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI).</li> <li>- Los aportes del FONAVI fueron utilizados por el Gobierno de turno para la construcción de colegios y obras de saneamiento.</li> <li>- El mercado de vivienda fue monopolizado por las grandes empresas constructoras, que, únicamente, beneficiaron a las familias de las clases altas.</li> </ul>	<p>El balance fue negativo. Las capas más pobres del país nuevamente fueron las que más padecieron los efectos del modelo. Sus aportes fueron confiscados. La autoconstrucción en las zonas urbano-marginales se redujo, debido al elevado coste de los insumos de construcción. La única alternativa de vivienda para los pobres resultó ser las invasiones, en zonas menos accesibles de las grandes ciudades, donde era difícil la instalación de servicios básicos.</p>

### 5.3.5 Empleo

Generalidades	Lineamientos generales	Balance
El mercado laboral se flexibilizó, es decir, que las contrataciones de los trabajadores tendieron a ser temporales, favoreciendo a los empleadores en desmedro de los trabajadores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La precarización del mercado laboral se evidenció a través de contratación temporal pródida por el propio Estado, utilizando para ello mecanismos como: la formación laboral para el empleo, la contratación por temporalidad, la contratación a través de los “services”.</li> <li>- La reforma laboral aplicada desde 1991 pasó a favorecer en exclusiva a los empleadores, en detrimento de los trabajadores.</li> <li>- Ante el agravamiento del desempleo, el Estado impulsó dos programas: El primero, dirigido a microempresarios, denominado PRODAME y, el segundo PROJOVEN, que consistió en capacitar a jóvenes entre 18 a 25 años de edad y luego insertarles en el mercado laboral.</li> </ul>	<p>El balance fue negativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La flexibilización laboral provocó mayor precariedad y favoreció los intereses de los empleadores.</li> <li>- El DL 728 sobre fomento de empleo favoreció claramente los intereses del empresariado en detrimento de los trabajadores.</li> <li>- Hubo mayor desprotección del trabajador por despido arbitrario.</li> <li>- Mayor contratación temporal para empleos permanentes a través de las empresas de servicios y cooperativas de fomento (mayor precariedad laboral para los trabajadores).</li> <li>- Se debilitó el poder de negociación de los sindicatos de trabajadores.</li> </ul>

### 5.3.6 Alimentación

Generalidades	Lineamientos generales	Balance
La alimentación es un elemento importante para la salud y su acceso es determinante para conocer el nivel de pobreza o no de un individuo. En ese sentido, el Estado desarrolló diversos programas de alimentos, muchos de los cuales surgieron por la iniciativa de los sectores más vulnerables del país.	<p>Frente a los elevados índices de desnutrición, el Estado desarrolló:</p> <p><b>Programas contra la desnutrición:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Programa de alimentación y nutrición de la familia en alto riesgo (PANFAR).</li> <li>Programa de alimentación dirigido a niños menores de 3 años a través de los WawaWasi (guarderías).</li> </ol> <p><b>Programa de transferencia de alimentos.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Programa Nacional de Alimentos (PRONAA), consistió en la entrega de alimentos a comedores populares.</li> <li>Fondo de Compensación para el Desarrollo (FONCODES). Entrega de alimentos por trabajo comunitario.</li> <li>Desayunos escolares, entrega de útiles y uniformes escolares.</li> <li>PRONAMACHS, Entrega de alimentos a cambio de trabajo comunal.</li> <li>Vaso de leche, programa de distribución de leche a los comedores populares.</li> </ol>	<p>Los programas de alimentos no lograron reducir los índices de desnutrición crónica, tuberculosis y otras enfermedades vinculadas con el acceso a alimentos. Las causas se centraron en la falta de planificación que se evidenció, por una parte, en la duplicidad de programas y, por otra, en la entrega de alimentos a poblaciones que no se encontraban en condiciones de vulnerabilidad. Asimismo, se condicionó la entrega de alimentos para la manipulación política.</p>

### **5.3.7 Estrategia nacional de alivio a la pobreza**

Frente a la evidencia de que el programa de ajuste estructural neoliberal había producido graves efectos sociales, el FMI y los otros Organismos Multilaterales, propulsores del modelo, impulsaron los “programas de alivio a la pobreza” dirigidos a familias de escasos recursos, con elevados índices de desnutrición, analfabetismo, deserción escolar, falta de servicios básicos, vivienda, entre otros.

Al respecto, el Banco Mundial, en su reporte del año 1990, señala que, World Development Report Poverty (1990)

Las estrategias de alivio a la pobreza deben por una parte, promover crecimiento intensivo de mano de obra a través de la apertura económica e inversión en infraestructura y, por otra parte, proveer servicios básicos en salud y educación para la gente pobre, pero sólo de manera temporal. (p.6)

En ese sentido, el Gobierno de Fujimori delegó al Ministerio de la Presidencia la implementación de la estrategia. Para ello, se creó el Viceministerio de Desarrollo Social, del que dependían el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo (FONCODES), el Programa Nacional de Alimentos (PRONAA), el Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF), la Dirección de Cooperación Popular (COOPOP), el Banco de Materiales, el Instituto de Infraestructura Educativa y salud (INFES) y el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI).

La intervención tuvo dos líneas de acción: la primera línea de asistencia básica, es decir de alimentos, saneamiento básico y salud (reducción de mortalidad infantil y materna). La segunda, sobre programas de planificación familiar (dirigida a mujeres de zonas rurales y urbano-marginales en condiciones de pobreza extrema). En el cuadro siguiente se precisan los programas desarrollados en función de las dos líneas de intervención.

Línea de asistencia básica	Línea de Planificación familiar
<p>Asistencia alimentaria.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsable: FONCODES, desayunos escolares</li> <li>- Responsable: PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTOS, distribución de alimentos a madres de familia.</li> <li>- Responsable: Gobiernos Locales, Vaso de leche</li> </ul> <p>Saneamiento Básico</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Responsable : FONAVI</b></li> <li>- Construcción de sistemas de agua y alcantarillado en zonas urbano-marginales.</li> <li>- <b>Responsable: FONCODES</b></li> <li>- Construcción de sistemas de agua y alcantarillado, letrinas, mejoramiento y construcción de pozos en zonas rurales.</li> </ul> <p>Salud básica</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de focalización de gasto social básico.</li> </ul>	<p>Responsable: Ministerio de Salud</p> <p>Ejecutó un programa de anticoncepción quirúrgica, que, en la mayor parte de los casos, fue sin autorización de las pacientes. El programa se realizó principalmente en zonas rurales del Perú.</p>

En efecto, durante estos último treinta años de neoliberalismo ortodoxo, las políticas sociales del Estado neoliberal impuestas por Fujimori, y continuadas por los sucesivos gobiernos democráticos, no estuvieron a la altura de las circunstancias para diseñar políticas económicas y políticas sociales inclusivas que ayudara a promover las capacidades y habilidades de los más pobres. En este contexto, los pobladores indígenas, tanto andinos y amazónicos tuvieron que verse obligados a migrar a Lima y a las ciudades intermedias y, para no sucumbir en el hambre y la miseria, se vieron obligados a diseñar estrategias de sobrevivencia mediante actividades informales, principalmente el comercio ambulatorio en las calles y avenidas. No olvidemos que durante los años de bonanza macroeconómica (2003-2013), las calles y avenidas de las grandes ciudades como Lima Metropolitana, fueron ocupadas por migrantes andinos, amazónicos y costeños. Al respecto, Cosamalón (2018) nos dice:

La gran mayoría de ambulantes era de origen migrante, solo 19% provenía de Lima o Callao, la mayor parte había nacido en la sierra sur (44,2%), 4,2% en la sierra norte o selva, 23,5% en la sierra central y 9% en la costa. (p. 68)

En líneas generales, los programas de alivio a la pobreza fueron centralistas, carecieron de enfoque y objetivos claros. Asimismo, fueron asistencialistas, segmentados y parciales y

limitaron la participación de la población reduciéndola a meros receptores de ayuda, como el programa de distribución de alimentos, PRONAA, Aramburú (2013) indica:

Las políticas y programas sociales han sido exclusivamente protectores, asistencialistas, incluso de alto clientelismo político, como reza el dicho popular, a los pobres tan solo le regalaban pescado pero no enseñaban a pescar, desmovilizándolos y acostumbrándolos, a programas sociales de caridad y piedad. (p. 34)

#### **5.4 Políticas Sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios.**

El Perú, desde su independencia y establecimiento como República, reconoció derechos, en principio, a todos los ciudadanos, a los que atribuyó derechos sociales, políticos y civiles. No obstante, en la práctica, los Pueblos Indígenas y Originarios fueron constantemente vulnerados en tales derechos. Al respecto, el antropólogo Rodrigo Montoya, en un artículo titulado “Se extingue el viejo Estado – Nación”, Montoya (2009 señala que

Corresponde a José Carlos Mariátegui, el honor de haber sido el primero en señalar que el pecado original de la república peruana fue haber nacido sin los indios y contra los indios. ¡Qué terrible contradicción! La república llamada pomposamente moderna ignoró a tres cuartas partes de la población, formada por indígenas. La nueva república sería sólo de los criollos y para los criollos. (p. 448)

Posteriormente, una vez consolidado el régimen Republicano, la condición de vulnerabilidad de los Pueblos Indígenas se mantuvo, salvo en algunas excepciones en las que lograron reivindicar algunos derechos, pero para ello fue determinante su organización, tal y como ocurrió en las décadas de 1950 y 1960, en que encabezaron una serie de luchas por la recuperación de sus tierras en los Andes y en la costa y, posteriormente, durante la Reforma Agraria.

En ese mismo sentido, en las décadas de 1970 y 1980, los Pueblos Indígenas iniciaron un periodo de luchas por la defensa de su cultura. Posteriormente, en la década de 1990, los

movimientos indígenas de Ecuador y Bolivia lograron su participación política a nivel del Gobierno Central y Local. Al respecto, Montoya (2009) señala que:

Se abre una etapa de defensa de la cultura, la lengua, la identidad, el territorio, la libre determinación, el autogobierno, una nueva espiritualidad, un nuevo modelo de desarrollo (“allinkawsay”, buen vivir). Los actores son los pueblos indígenas y sus organizaciones políticas. Paso a paso, en poco tiempo, estos movimientos políticos indígenas cuestionan las bases mismas del Estado-Nación y todo el edificio político es remecido, en particular los partidos políticos que representan, exclusivamente, al sistema capitalista y a los intereses de sus cúpulas dirigenciales. (p. 2)

Asimismo, las luchas impulsadas por los movimientos indígenas de Ecuador, Bolivia y México (Chiapas), fueron advertidas por los analistas norteamericanos como peligrosas y para socavarlas diseñaron sus líneas estratégicas de intervención. En ese sentido Montoya (2011) señala:

No se requiere de demasiada osadía para suponer que después del levantamiento indígena en Ecuador, la marcha por la dignidad y el territorio en el oriente boliviano - ambas en 1992, sin que existiese comunicación alguna entre ellas- y la aparición del Ejército Zapatista en México, 1994, los ideólogos y consejeros del poder colonial confirmaron sus proyecciones y trabajaron para dar la líneas gruesas de lo que sería y es una política global para bloquear la emergencia indígena, cooptar a sus dirigentes, neutralizar y reorientar las reivindicaciones indígenas. (p. 5)

En ese escenario, y teniendo como principal finalidad detener procesos de polarización entre los Pueblos Originarios y las élites hegemónicas, el Banco Mundial y otros Organismos Multilaterales determinaron el modelo y diseño de las Políticas Sociales orientadas a los Pueblos Indígenas y Originarios. Asimismo, desde su lógica extractivista, ejecutaron proyectos localizados en tierras de las Comunidades Indígenas y Amazónicas que, lejos de promover desarrollo, provocaron daños irreparables a nivel medioambiental, territorial, económico y social, tal y como fue el caso de la Minera Yanacocha (la mina más grande de oro de Sudamérica) cuyo socio mayoritario era la Corporación Financiera Internacional, parte

integrante del Banco Mundial. La explotación minera en la comunidad de Yanacocha representó para los comuneros la expropiación de sus tierras, el hostigamiento a sus líderes indígenas, entre ellas Máxima Acuña, la contaminación de sus ríos y deterioro de la salud, economía y medio ambiente.

En ese mismo marco, emergió el discurso de interculturalidad, cuya perspectiva, desde el Banco Mundial y otros Organismos Multilaterales, estuvo ligada a las necesidades de crecimiento y desarrollo de la economía neoliberal. Al respecto, Walsh (2009) precisó:

Así, desde las Instituciones Gubernamentales de distintos países, hasta los Organismos Multilaterales (como el Banco Mundial, el BID, el PNUD y la UNESCO, entre otros), el término intercultural es usado para diseñar políticas de desarrollo para los indígenas. [...] más allá del reconocimiento a la diversidad, la interculturalidad funcional resulta una estrategia que pretende incluir a los excluidos a una sociedad globalizada que no se rige por la gente, sino por los intereses del mercado. (p. 32)

Es decir, el modelo de Interculturalidad asumido por el Banco Mundial encubre a través de la promoción del diálogo, la tolerancia, el respeto a la diversidad étnica, las causas reales de la pobreza derivadas de un modelo económico que sistemáticamente anula a los Pueblos Indígenas y Amazónicos. Al respecto, Montoya (2011) señala en el artículo “Cuando la cultura se convierte en política”, publicado en la Revista Andaluza de Antropología que:

Promover y buscar relaciones interculturales en condiciones de igualdad, respeto y diálogo es un loable deseo. Sin embargo, entre el discurso y la realidad se encuentra el poder con toda su fuerza, en sus formas abiertas y encubiertas. En la rebelión amazónica peruana de 2008, por ejemplo, reapareció el viejo racismo colonial, que consideraba a los Pueblos Indígenas como salvajes, chunchos, supuestamente opuestos al desarrollo y a la modernidad. (p.47)



En ese mismo sentido, desde el enfoque neoliberal del Banco Mundial, la Política Social de Educación Intercultural sirvió como instrumento de control y dominación de los países en vías de desarrollo. Un ejemplo de este modelo de Educación Intercultural fue el aplicado en el Perú, que enfatizó que los niños de las comunidades indígenas adquirieran destrezas y preparación para su inserción en el mercado de trabajo y con ello garantizar la acumulación de capitales. Al respecto, el Banco Mundial (1996) señala:

“El aprendizaje es más eficaz, y se ahorra tiempo si en los primeros grados la instrucción se imparte en el idioma nativo del niño [...] Una vez que se ha adquirido un conocimiento sólido del primer idioma, se puede aprender el idioma nacional, regional o metropolitano en los grados superiores de primaria como preparación para la enseñanza secundaria. Sin embargo, la producción de libros de texto en los idiomas nativos puede aumentar los costos de la educación [...] El hecho de no conocer el idioma dominante puede limitar las oportunidades de capacitación y la movilidad en el empleo y reducir por ende los ingresos y las oportunidades de escapar de la pobreza de las personas”. (p. 86)

Asimismo, desde la perspectiva del Banco Mundial, la Política Social de Educación Intercultural debía promover la “educación en valores”, con el objetivo de reducir índices de violencia. Al respecto, en su informe “La educación en América Latina y el Caribe” el Banco Mundial señala que (2004) “Es fundamental que se instauren políticas de inclusión para fomentar la cohesión social y reducir la incidencia de violencia e inquietud pública”. En ese mismo sentido Gentili, (1998) señala que

La democracia es valiosa en la medida en que abandona toda pretensión por garantizar la realización de una supuesta soberanía popular. Se trata de enunciar la “utilidad” práctica del sistema democrático como forma de gobierno que asegura y protege, no los derechos humanos en un sentido amplio (entelequia absurda desde la óptica neoliberal), sino la libertad económica, el derecho a elegir; en suma: la realización y expansión de los derechos de propiedad. (p. 59)

En conclusión, el modelo de educación intercultural impuesto por el Banco Mundial contribuyó a garantizar la libertad económica y la expansión de los derechos de propiedad.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, es preciso señalar que las políticas sociales dirigidas a los Pueblos Originarios se diseñaron desde la perspectiva de la Interculturalidad funcional planteada por el Banco Mundial. Así, por ejemplo, el documento “Aportes para un enfoque Intercultural”, dirigido a los Funcionarios Públicos y elaborado por INDEPA (2010) señala:

La interculturalidad acepta la diversidad cultural, indica que es inevitable la influencia de unas culturas sobre otras y, en el mejor de los casos, deviene en el enriquecimiento de las mismas culturas particulares. Esta interrelación, para que sea intercultural, deberá buscar puntos coincidentes, de manera consciente, buscando objetivos comunes para así obtener ciertos logros en forma más eficaz, aunque con previa selección de los elementos culturales que se combinan o convergen a fin de obtener mejores calidades de vida a favor de los actores involucrados. (p. 31)

Desde esa perspectiva, la interculturalidad se convierte en un discurso utópico, inútil, para lograr la equidad. No basta entonces dialogar sobre la diversidad cultural, sobre la negociación y consensos entre culturas diferentes, pues todo ello oculta los problemas reales de subordinación y neocolonialismo existente que conducen a mantener la hegemonía de la cultura dominante.

## **5.5 Derechos indígenas desde el marco jurídico internacional**

En esta sección se hace referencia al marco jurídico supranacional sobre Pueblos Indígenas y Originarios, que sirvió para la elaboración del marco jurídico peruano y, en función de ellas, el diseño e implementación de las políticas sociales dirigidas a estos colectivos.

### **5.5.1 Convenio 107, sobre los Pueblos Indígenas y Tribales**

El 26 de junio de 1957 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) promulgó el Convenio 107 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, que estableció los criterios para un tratamiento específico a los Pueblos Indígenas.

Cabe precisar que las disposiciones del Convenio no establecían obligaciones a los Estados, sólo establecía criterios para su asimilación a la cultura nacional. Así por ejemplo el artículo 3 establecía “Adoptar medidas especiales para la protección de las instituciones, las personas, los bienes y el trabajo de las poblaciones en cuestión...”; protección entendida como paso previo a lograr su integración. Desde esta perspectiva el Convenio no logró incidir en reconocimiento, garantía y cumplimiento de obligaciones por parte de los Estados miembros.

### **5.5.2 Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales.**

En junio de 1989, durante la “76ª Conferencia Internacional del Trabajo” de la OIT, se aprobó el “Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales”. El Convenio 169 estableció un conjunto de derechos que reconocían y protegían la diversidad cultural, el respeto a sus normas y formas de sancionar, el respeto a su territorio, entendido éste como la totalidad del hábitat que los Pueblos Indígenas y Originarios utilizan y disfrutan.

Posteriormente, en enero de 1994 el Congreso ratificó el Convenio 169 y con él su compromiso en adecuar la legislación y realizar acciones según las disposiciones del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

Han transcurrido 30 años desde la promulgación del Convenio 169 y 25 años desde su ratificación por el Estado peruano, el avance en cuanto a cumplimiento de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Originarios ha sido muy lento, por lo que resta mucho más por hacer.

### **5.5.3 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.**

El 13 de septiembre del año 2007 se aprobó la “Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” de la ONU, el cual no constituye un instrumento jurídico vinculante para los Estados miembros. Sin embargo, sí constituye un conjunto de principios que establecen los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas en la normativa internacional, así como también son las pautas que deben seguir los Estados en su relación con los Pueblos Indígenas.

Finalmente, Perú, como país firmante de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), en 1977 y ratificado en 1978, acepta la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, por ende, la aplicación de Instrumentos del sistema Interamericano de Derechos Humanos.

## **CAPÍTULO VI**

### **POLÍTICAS SOCIALES, PROGRAMAS Y PROYECTOS DIRIGIDOS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ORIGINARIOS, DURANTE EL PERIODO 1990 – 2016**

En el presente capítulo, en base a las consideraciones señaladas en los anteriores capítulos sobre el contexto económico y social del Perú en la década de 1990; es decir, la implementación del programa de ajuste estructural siguiendo las pautas de los organismos multilaterales, principalmente el Banco Mundial, se evaluarán las políticas, programas y proyectos sociales dirigidos a los Pueblos Indígenas y Originarios durante el periodo comprendido entre 1990 a 2016, durante el cual Perú estuvo gobernado por Alberto Fujimori (1990 – 2000), Valentín Paniagua (2000, Gobierno de transición), Alejandro Toledo (2001 – 2006), Alan García (2006 – 2011) y, Ollanta Humala (2011 – 2016).

#### **6.1 Políticas sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios durante el Gobierno de Alberto Fujimori, periodos: 1990 - 1995 y 1995 – 2000.**

Como ya precisamos, la década de 1990 estuvo caracterizada por un nuevo modelo de organización del Estado, limitado a promover la actividad de los agentes económicos dentro del marco de una economía de mercado.

En ese sentido, el Gobierno de Fujimori desarrolló un programa de ajuste estructural que implicó, entre muchas medidas, la privatización de empresas públicas, el recorte presupuestario destinado a los programas sociales, la promulgación de la Constitución Política de 1993 y, además, una nutrida legislación orientada a la liberalización del mercado de tierras. A continuación, se exponen las leyes promulgadas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas y Originarios, en orden cronológico, durante los dos periodos de Gobierno.

### **6.1.1 Legislación peruana en materia de los Pueblos Indígenas y Originarios durante los periodos 1990 – 1995 y 1995 – 2000.**

#### ***a. Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas.***

El 12 de febrero de 1991 se aprobó el Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas. El reglamento estuvo compuesto por seis títulos y noventa artículos, además de disposiciones especiales y transitorias.

Aspectos destacados del Reglamento lo constituyen: La personería jurídica de las Comunidades Campesinas, la condición de comuneros calificados y no calificados, derechos y obligaciones y, organización administrativa de las Comunidades Campesinas.

#### ***b. Reglamento del Régimen Económico de las Comunidades Campesinas.***

A través del Decreto Supremo N° 004-92-TR, el Gobierno de Fujimori aprobó el “Reglamento del Título VII (Régimen Económico) de la Ley General de Comunidades Campesinas”. El Reglamento estuvo compuesto de 12 Títulos y 57 artículos.

Cabe precisar que las normas complementarias a la “Ley General de Comunidades Campesinas” fue elaborada y aprobada antes del autogolpe del 5 de abril de 1992.

#### ***c. Libre elección del Modelo de Organización de las Empresas Asociativas.***

Mediante el Decreto Supremo N°18-91-AG, el Gobierno de Fujimori facultó a las empresas asociativas, que subsistían desde los años de la Reforma Agraria, a cambiar sus modelos de organización a criterio de sus propios asociados.

Asimismo, el D.S 18-91-AG, otorgó las pautas para los cambios de las organizaciones. Por aquel entonces, las cooperativas, las Empresas de Propiedad Social y las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS) atravesaban una severa crisis económica, como consecuencia del poco apoyo durante el Gobierno militar de Morales Bermúdez y la desactivación que

fomentó el Gobierno de Belaunde. Sin embargo, buena parte de las organizaciones agrarias reformadas se mantenían como tales, afrontando problemas financieros, tecnológicos y de mercado para sus productos. Con el Dispositivo legal, el Gobierno quería orientar a los asociados hacia la disolución asociativa a favor de la parcelación individual de la tierra.

***d. Ley de promoción de inversiones del agro – Decreto Legislativo 653.***

El Decreto Legislativo N°653, que fue promulgado el 30 de julio de 1991 con la denominación de “Ley de promoción de las inversiones en el sector agrario”. La Ley definía aspectos referidos a las formas de tenencia de la tierra, con la finalidad de orientar las políticas de inversiones nacionales y extranjeras en el medio rural.

Este dispositivo fue una muestra más de la política neoliberal que impulsó el Gobierno fujimorista, que se profundizó con el autogolpe del año 1993. A continuación se citarán algunos artículos del Decreto Legislativo N°653.

“El desarrollo integral del sector agrario es prioritario, corresponde al Estado promover el uso eficiente de las tierras y las aguas, dictando las normas para la protección, conservación y regulación en el aprovechamiento de dichos recursos”. (D. L 653, 1991, Artículo 1).

“La presente ley se orienta a otorgar las garantías necesarias para el libre desarrollo de las actividades agrarias realizadas por las personas naturales o jurídicas, sean nacionales o extranjeras”. (D. L 653, 1991, Artículo 2).

“Las normas de esta Ley prevalecen sobre las disposiciones generales y especiales que, en materia agraria, expidan los Gobiernos Regionales”. (D. L 653, 1991, Artículo 3).

“El Estado garantiza el derecho de propiedad privada de la tierra en armonía con lo establecido en la Constitución Política del Perú y con lo dispuesto en la presente Ley”. (D. L 653, 1991, Artículo 4).

“La propiedad agraria, cualquiera sea su origen, puede ser libremente transferida a terceros. Si la transferencia es parcial, el área de las unidades resultantes no debe ser inferior a 3 hectáreas de tierras agrícolas bajo riego o sus equivalentes en tierras de secano. Los copropietarios podrán hacer partición material sin que el fraccionamiento resulte en parcelas inferiores a tres (3) hectáreas de cultivo bajo riego o su equivalente en tierras de secano. La propiedad de la parcela y/o parcelas resultantes corresponderá preferentemente al copropietario administrador o al copropietario con mayor participación, si es que lo hubiere. Los no favorecidos percibirán en efectivo el valor de su participación”. (D. L 653, 1991, Artículo 7).

“Los predios rústicos podrán ser materia de parcelación o independización, sin requerir de autorización previa, con la única limitación de que la unidad o unidades resultantes no sean inferiores a la superficie de la unidad agrícola o ganadería mínima”. (D. L 653, 1991, Artículo 16).

“La propiedad de las tierras eriazas, sin excepción, corresponde al Estado. Declárase de necesidad nacional y utilidad pública la promoción de inversión privada en dichas áreas. El derecho de propiedad que se reclame sobre ellas en caso de decisión jurisdiccional favorable al propietario se resuelve mediante el pago de la indemnización que se establezca en el respectivo procedimiento de expropiación”. (D. L 653, 1991, Artículo 23).

“El otorgamiento de tierras eriazas a cualquier persona natural o jurídica, podrá efectuarse mediante las modalidades siguientes: a. Adjudicación, para fines de irrigación y/o drenaje; b. Arrendamiento; y c. Venta”. (D. L 653, 1991, Artículo 26).

Como se observa, el Decreto Legislativo estuvo orientado a promover la inversión de capitales nacionales y extranjeros en el agro, así como también adecuaba las formas de tenencia para facilitar las inversiones agrícolas.

A partir de este dispositivo, las tierras comunales fueron más susceptibles a la enajenación a través de modalidades distintas; es decir, las Comunidades Campesinas mantenían su personería jurídica, pero sus recursos, como las tierras no cultivadas, entraban en la categoría



de “eriazas” y pasaban a ser propiedad del Estado para su venta mediante la modalidad de denuncios.

*e. La Constitución Política de 1993.*

En esta sección nos referiremos, principalmente, a los capítulos y artículos sobre la tenencia de tierras, recursos naturales y similares; así por ejemplo:

El Capítulo II – Del Medio Ambiente y recursos naturales, en sus artículos 66 y 67, señalaba: “Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento”, “El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales” (Constitución Política del Perú, 1993, Artículos 66 y 67).

En referencia al Capítulo II, la nueva Constitución reconocía los recursos naturales, renovables y no renovables como patrimonio de la Nación. Sin embargo, el disfrute de tales recursos no era igual para todos los peruanos. Los ríos contaminados de la sierra y selva, como consecuencia de la explotación de los minerales e hidrocarburos, deterioraban la salud de miles de peruanos que dependían del agua de los ríos para cultivar, para beber, en suma, para vivir. Por el contrario, los grupos empresariales que tenían en concesión las empresas mineras o de hidrocarburos, se beneficiaban de la explotación de los recursos sin considerar el cuidado del medioambiente.

Asimismo, en el Capítulo III sobre La Propiedad, el artículo 70, estableció “El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el poder judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio”. (Constitución Política del Perú, 1993, Artículo 70).

Al igual que los artículos 66 y 67, la Ley, formalmente, garantizaba los derechos de propiedad, pero cuando la propiedad era de tipo Colectiva, como en el caso de los Pueblos Indígenas y Originarios, los derechos de propiedad solían vulnerarse con mucha facilidad.

El Capítulo IV de la Constitución sobre: Régimen agrario y de las Comunidades Campesinas y Nativas, en su artículo 89 señala que “Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras [...] la propiedad de sus tierras es imprescriptible [...]”. (Constitución Política del Perú, 1993, Artículo 89).

Al respecto, resulta oportuno precisar que las Comunidades Campesinas y Originarias, durante casi todo el siglo XX, contaban con un régimen de protección territorial, tal y como señalaba la Constitución Política del Perú de 1920, documento en el que se estableció los principios de inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad. Estos principios se mantuvieron vigentes hasta la Constitución del año 1993, manteniéndose únicamente el principio de imprescriptibilidad en ciertos casos.

En ese sentido, era evidente que existió por parte del Estado, voluntad expresa en desarticular el modelo de tierras comunales y favorecer su venta o expropiación y así favorecer la concentración de tierras por parte de los grandes capitales.

***f. Constitución de empresas comunales y multicomunales – Decreto Supremo 045-93 AG.***

Las normas posteriores a la constitución de 1993 se circunscriben dentro del proyecto de liberalización del mundo rural.

En ese sentido, el 28 de diciembre de 1993, se publicó en el diario oficial “El Peruano” el DS 045-93- AG con el título “Facúltase la Constitución de empresas comunales y multicomunales por iniciativa de las Comunidades Campesinas y Rondas Campesinas, Comunidades Nativas y otros Centros Poblados Rurales”.

El D.L estuvo íntimamente ligado al D.L 653 de agosto de 1991 y extendió sus alcances a la Ley General de las Comunidades Campesinas.

***g. Ratificación del Convenio N° 169 de la OIT.***

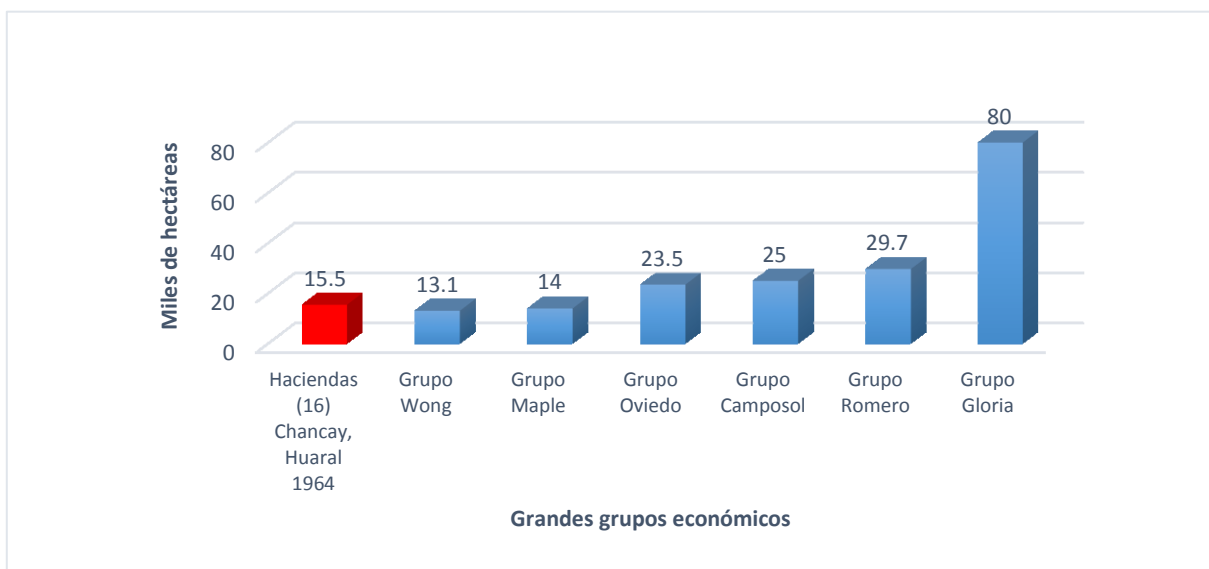
El 17 de enero de 1994 el Poder Ejecutivo ratificó el convenio 169 de la OIT. El documento fue aprobado por Resolución Legislativa N° 26253 el 2 de diciembre de 1993 y ratificado un mes después. A partir de su ratificación, pasó a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico y por tanto, tiene un carácter vinculante como tratado internacional.

***h. La ley 26505 – Ley de tierras.***

La ley 26505, buscaba dar mayor seguridad a los inversionistas privados y facilitar una mayor reconcentración de tierras. El mecanismo más utilizado con ese fin fue ampliar la frontera agrícola en la costa. Ejemplo de ello fue el caso del proyecto de Chavimochic, que posibilitó que casi 37,000 hectáreas fueran de 11 empresas. Cabe señalar que el 84.1% de dichas hectáreas fueron ganadas al desierto e implicó una gran inversión Estatal.

Resulta oportuno precisar que el actual nivel de concentración de tierras superó al de épocas anteriores a la reforma agraria. Así, por ejemplo, la empresa Gloria concentraba en el año 2012 alrededor de 80,000 hectáreas de tierra, en comparación a 16 haciendas del Valle de Huaral que en su conjunto eran dueñas de 15.5 hectáreas.

**Gráfico N° 21**  
**Concentración de tierras por grupos económicos en el año 2012**



Fuente: Eurostat

***i. Reglamento de la Ley 26505.***

El Reglamento de la Ley 26505 se aprobó el 12 de junio de 1997, es decir, dos años después de la puesta en vigencia de la Ley. El Reglamento tiene ocho títulos y veintiséis artículos. En ellos se precisan los conceptos sobre inversión privada y las categorías de tierras, especialmente las eriazas y, los derechos de propiedad sobre las tierras de Comunidades Campesinas y Nativas, entre otros.

***j. Reglamento de Servidumbre de tierras para la actividad minera.***

La nueva Ley de tierras N° 26505, en su artículo 7, establecía las pautas para la indemnización de las tierras afectadas por la explotación minera con acuerdo de las partes. Sin embargo, las leyes vulneraron, en la mayor parte de los casos, los derechos de las Comunidades Campesinas y Nativas, debido a los irrisorios pagos que recibieron de las empresas mineras, incumplimiento de pagos, entre otros.

La Ley y su Reglamento, oficialmente, garantizaban los mecanismos para el entendimiento de las Comunidades Campesinas y amazónicas y las empresas (mineras e hidrocarburos); sin embargo, en la práctica, sólo favoreció al sector privado.

Al respecto, un representante de la Comunidad de Ccalaccapcha, del distrito de Oyolo, provincia de Paúcar del Sarasara, departamento de Ayacucho, señaló que “los plazos establecidos en la ley son sumamente cortos para nosotros los campesinos, a esto se suma nuestro desconocimiento sobre la reglamentación jurídica, situaciones que nos obligan en muchos casos a aceptar las condiciones de servidumbre establecidas en la ley, las que al final terminan favoreciendo los intereses de la inversión minera”. (M. Torres, comunicación personal, 10 de octubre de 2017).

***k. Reglamento para el denuncia de tierras eriazas.***

Este Reglamento fue promulgado el 9 de junio de 1997 y tuvo por finalidad regular los procedimientos de reglamentación para el denuncia de tierras eriazas.

Al igual que las anteriores Leyes y Reglamentos, ésta favoreció los intereses de los grupos empresariales, en perjuicio de las Comunidades Campesinas y Nativas.

***l. Ley de titulación de tierras de las Comunidades Campesinas de la costa.***

La ley 26845 fue promulgada el 23 de julio de 1997 y fue aplicable en las Comunidades Campesinas de la costa. La Ley tuvo la finalidad favorecer la concentración de tierras por parte de los empresarios no agrícolas en desmedro de las Comunidades Campesinas de Costa.

***m. Resolución Ministerial 159 – 2000.***

La directiva se dio por Resolución Ministerial 159- 2000 PROMUDEH el 21 de Junio del año 2000. Su objetivo fundamental era garantizar que todos los programas y proyectos ejecutados por el Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano, promovieran el respeto a la identidad étnica y cultural de los Pueblos Indígenas. Su puesta en ejecución tardía fue en cumplimiento del convenio 169 de la OIT, reconocido por el Gobierno peruano en 1994.

### **6.1.2 Programas y/o proyectos implementados desde el sector agricultura en el marco de las Políticas Sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios, durante los periodos 1990 – 1995 y 1995 – 2000.**

En concordancia con el modelo económico implementado, luego de elaborada la normativa desde la perspectiva neoliberal, se implementaron acciones orientadas principalmente a la liberalización de la propiedad sobre la tierra.

En tal sentido, se fomentó el “Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural” (PETT), cuya finalidad fue garantizar el saneamiento físico y legal de los predios en rurales, así como también otorgar títulos de propiedad a las Comunidades Campesinas y Nativas.

#### ***a. Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT)***

Tal y como se mencionó en acápite anteriores, el reconocimiento de la propiedad colectiva sobre la tierra tuvo su origen en tiempos de la Colonia; posteriormente, con la instauración del régimen republicano, las reducciones de indios fueron legalmente abolidas, dando pie a la expansión de las haciendas y latifundios. Sin embargo, la organizada y persistente lucha indígena por la recuperación de sus tierras posibilitó que en 1920 los campesinos fueran legalmente reconocidos como “comunidades de indígenas”, y la propiedad de sus tierras fuera declarada imprescriptible.

Resulta oportuno precisar que la expansión de las haciendas continuó hasta que en 1968, año en el que se aplicaron una serie de reformas a nivel agrario, con las que se abolió el sistema de haciendas, la Reforma Agraria entregó el 76% de tierras expropiadas a las empresas agrarias asociativas, creadas en ese contexto, y el 13% a las Comunidades Campesinas y Nativas, tal como señaló Castillo Pinto L. (2003:259) “En su aplicación concreta, la Reforma Agraria privilegió la adjudicación de las tierras afectadas a las empresas asociativas creadas por el Gobierno militar, es decir, a cooperativas agrarias, sociedades agrícolas de interés social SAIS, empresas rurales de propiedad social y grupos campesinos. En efecto, estas cuatro formas asociativas concentraron el 76 por ciento del total de tierras adjudicadas, mientras que las Comunidades Campesinas y Nativas recibieron sólo el 12,8 por ciento y se entregó en forma individual (familiar) tan sólo 10 por ciento de las tierras”.

Posteriormente, durante el segundo Gobierno de Belaunde, las empresas asociativas agrarias creadas durante el Gobierno Militar se vieron forzadas a la parcelación. Posteriormente, en 1986, las protestas de los campesinos de Cusco y Puno provocaron la distribución de tierras en a favor de Comunidades Campesinas.

En la década de los 90, con la implementación del modelo económico neoliberal, y luego de la promulgación de la Constitución de 1993 y el Decreto Legislativo N° 653, más conocido como la Ley de Tierras, se inició un proceso agresivo de liberación del mercado de tierras.

En ese mismo sentido, resulta oportuno precisar que, según los resultados del censo agrario de 1994, la estructura de propiedad había cambiado, pues fueron los propios campesinos que aparcclaron entre los socios las cooperativas y empresas sociales, tal como señaló Castillo Pinto (2003)

Los campesinos peruanos parecen haber llevado a cabo su propio proceso de reforma agraria, pues en efecto –como se ha dicho– la casi totalidad de las cooperativas agrarias que se formaron en la costa se dividieron entre sus antiguos socios, dando lugar a parcelas individuales con un promedio de entre tres y cinco hectáreas. En la sierra, particularmente en el departamento de Puno, las tierras de las ex SAIS y empresas de propiedad social fueron igualmente divididas entre las Comunidades Campesinas y familias campesinas. (p. 265)

Posteriormente, según los resultados del Censo Agrario de 1994, las Unidades Agropecuarias se distribuyeron entre distintas formas jurídicas. El Censo determinó que “cerca del 97% de unidades agrarias eran conducidas por personas naturales (sean estos campesinos o agricultores), los cuales, no obstante su importancia numérica, sólo poseían el 39,9% del total de la superficie agropecuaria. De acuerdo a la misma información, el total de Comunidades Campesinas censadas (5,680), que representaban el 0,3% de las unidades agrarias, controlaban el 39,8% del total de la superficie agropecuaria del país, mientras que las 1,192 Comunidades Nativas censadas (0,07% de las unidades agrarias) controlaban el 14,7% de la superficie agropecuaria”.

Asimismo, según resultados del Censo Nacional Agropecuario, “las 5,680 Comunidades Campesinas censadas poseían más de 14 millones de hectáreas, equivalentes casi al 40% del total de la superficie registrada por las unidades agrarias del país”

Dentro de ese proceso de acentuación de minifundios, a fines de 1992, el Ministerio de Agricultura implementó el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural –PETT, cuya función era la formalización de la propiedad rural. En tal sentido, durante el periodo 1992 a 1995, el PETT entregó 159 mil títulos de propiedad individual; posteriormente, en el periodo 1996 al 2000, entregó 1’014,182 títulos individuales (privilegiando a la Costa) y excluyó a las Comunidades Campesinas; dicho proceso fue financiado por el BID. Al respecto, Castillo Pinto (2004) señaló:

Pese a la vigencia de la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal del año 1987, el Estado peruano no destinó en esos años los recursos necesarios para el saneamiento de la propiedad de las Comunidades Campesinas. Es más, contrariando incluso los mandatos de dicha Ley, en los casos en que alguna comunidad solicitaba su deslinde y titulación, ante la evidencia de conflicto con las comunidades vecinas, los funcionarios alegaban la existencia de litigio y suspendían todo trámite, con lo que renunciaban a la obligación establecida en la Ley de promover mecanismos de conciliación. (p. 10)

Por otra parte, si apelamos a varios ejemplos, encontraremos que muchos representantes de Organizaciones Campesinas señalaban desconocer cuáles eran los procedimientos que se debían seguir para registrar sus propiedades comunales; muchos otros señalaron desconocer la nueva legislación, y otros que, al iniciar el trámite, se habían encontrado con que sus tierras comunales ya no les pertenecían. Al respecto, el representante de la Comunidad de San Sebastián de Sacaca, del distrito de Lampa, provincia del Paúcar del Saraguro en el departamento de Ayacucho, precisó:

La titulación de Comunidades Campesinas sigue siendo un problema pendiente debido principalmente a que no existe coordinación entre las entidades encargadas del saneamiento físico legal. Por ejemplo la Oficina de Registros Públicos nos exige refrendar los documentos antiguos que poseemos en donde se determina las líneas de



colindancia, también padecemos la lentitud de la búsqueda de los antecedentes registrales de nuestra comunidad, a esto suma que la Oficina de Registros Públicos suele realizar observaciones a los planos y actas de colindancia elaboradas por el propio PETT, tampoco existen mapas del Instituto Nacional de Cultura sobre zonas arqueológicas, un problema aún más añadido ha sido la titulación individual realizada por la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) en terrenos pertenecientes a las Comunidades Campesinas. Todas estas dificultades nos imposibilitan lograr el título de reconocimiento como Comunidad, dificultad que nos limita en nuestros derechos cuando se inician los procesos de exploraciones mineras, en donde en muchos casos los comuneros no tenemos ni voz ni voto. (Enciso A. comunicación personal, 2 de febrero de 2018).

***b. Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS).***

El proyecto PRONAMACHCS fue creado en 1991 y estuvo dirigido a pobladores de las microcuencas andinas, con el objetivo de ejecutar acciones para reducir la degradación de los recursos naturales, erosión, deforestación, sobrepastoreo y sobreexplotación del agua, entre otros.

En 1993, el proyecto incluyó otros elementos sobre la gestión y manejo de cuencas. Siguiendo esta línea, durante el periodo 1995-1996, PRONAMACHCS formuló los estudios de prefactibilidad y factibilidad para el “Proyecto de manejo de recursos naturales para el alivio de la pobreza en la sierra”; sin embargo, la delimitación por microcuenca no bastó para conjugar los criterios hidrográficos, políticos y socioeconómicos, con las características del territorio, limitándose a desarrollar ciertas acciones de conservación de los recursos naturales y poniendo mayor énfasis en las obras de infraestructura.

Cabe precisar que las acciones se realizaron de manera puntual y la participación de los campesinos, en la mayoría de los casos, fue principalmente para recibir y hacer uso de incentivos tales como alimentos, herramientas, plantas, y semillas.

Finalmente, y a manera de resumen, se presenta un cuadro sobre las políticas nacionales diseñadas e implementadas durante los dos Gobiernos de Alberto Fujimori, en referencia a los Pueblos Indígenas y Originarios.

**Cuadro N° 26**  
**Cuadro resumen, Gobierno de Alberto Fujimori (1990 – 2000)**

Aspectos relevantes de las Políticas sociales desde el sector agricultura	Institución encargada de las políticas Nacionales dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios	Legislación en el marco de una economía de mercado	Implementación de Proyectos desde el sector agricultura
El sector agrario estuvo sometido a dos factores: Por una parte, a la estabilización económica desde el modelo neoliberal, y en segundo lugar en medidas de carácter disperso, contradictorio y aislado, los cuales, en opinión de especialistas y representantes de los campesinos, no constituyeron una política agraria coherente, integral y con visión de largo plazo.	Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI) Adscrita al Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH). El SETAI era una institución débil, desde su creación cumplió solo labores de investigación y de promoción de actividades culturales. La SETAI no cumplió con lo señalado debido: falta de capacidad operativa, ausencia de órganos desconcentrados y presupuesto reducido	a. Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas b. Reglamento del Régimen Económico de las Comunidades c. Libre elección del Modelo de Organización de las Empresas Asociativas. d. Ley de promoción de las inversiones del agro – Decreto Legislativo 653. e. La Constitución Política de 1993, en el marco de la política de tierras. f. Constitución de empresas comunales y multicomunales – Decreto Supremo 045-93 AG. g. Ratificación del Convenio N° 169 de la OIT h. La ley 26505 – Ley de tierras, i. Reglamento de la Ley 26505 j. Reglamento de Servidumbre de tierras para la actividad minera. k. Reglamento para el denuncia de tierras eriazas. l. Ley de titulación de tierras de las Comunidades Campesinas de la costa m. Respeto a la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas.	a. Proyecto PETT, se creó 1992, tuvo como objetivo el saneamiento de la propiedad rural en el país. Durante los años 1992 y 1995, el PETT entregó cerca de 159 mil títulos de propiedad particular. Desde 1996 al 2000 entregó 1'014,182 títulos particulares. El proceso de saneamiento excluyó de sus beneficios a las Comunidades Campesinas, privilegiando a los predios particulares. b. Proyecto PRONAMACHCS. El proyecto se inició en noviembre de 1991 con la finalidad de manejar las cuencas hidrográficas y conservar los suelos. En 1993 se incorpora al proyecto objetivos referidos al desarrollo integral de los suelos, agua, vegetación e incluyendo la gestión y manejo de cuencas. Durante el periodo 1995 – 96 fue responsable de la elaboración de estudios de prefactibilidad para proyectos referidos a manejo de recursos naturales de alivio a la pobreza. Los resultados no fueron positivos, porque las actividades se realizaron de manera puntual, sin una visión integral de manejo de cuencas como inicialmente estuvo planteado y por ende no se logró fortalecer las organizaciones comunales.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

## **6.2 Políticas sociales desde el sector educación, dirigidas a los Pueblos indígenas y Originarios durante los gobiernos de Alberto Fujimori Fujimori (periodo 1990 - 2000).**

### **6.2.1 Marco Legal que sustentó la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú, durante los Gobiernos de Alberto Fujimori.**

La implementación de la política de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en el Perú, se sustentó en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Constitución Política del Perú de 1993, tal como se expone a continuación.

#### ***c. Convenio 169 de la OIT***

El convenio 169 reconoció los derechos culturales de los Pueblos Indígenas y favoreció el desarrollo de la EIB, tal y como se evidencia en los siguientes artículos.

“Deberían adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional”. (Convenio 169, 1989, Artículo 26).

“Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos, a fin de responder a sus necesidades particulares y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales”. (Convenio 169, 1989, Artículo 27).

“Siempre que sea viable deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo”. (Convenio 169, 1989, Artículo 28).

#### ***d. Constitución Política de 1993***

La constitución Política del Perú reconoce la diversidad cultural del país e incluye algunos artículos sobre las lenguas originarias y la promoción de la Educación Bilingüe Intercultural, tal como se señala a continuación.

“El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete”. (Constitución Política del Perú, 1993, Título I, Capítulo I, Artículo 2, Inciso 19).

“El educando tiene derecho a una formación que respete su identidad, así como al buen trato psicológico y físico” (Constitución Política del Perú, 1993, Título I, Capítulo II, Artículo 15).

El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional”. (Constitución Política del Perú, 1993, Título I, Capítulo II, Artículo 17)

Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según la ley”. (Constitución Política del Perú, 1993, Título II, Capítulo I, Artículo 48).

#### **6.2.2 Política de Educación Intercultural Bilingüe.**

A finales de 1991, el Estado Peruano promulgó la Política de Educación Intercultural y de Educación Bilingüe Intercultural (PEIEB) que amplió el modelo a todo el sistema educativo y consideró importante la promoción de las culturas. El PEIEB regiría durante los años 1991 a 1996; sin embargo, la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBIL), responsable de la implementación del PEIEB, se desactivó.

Posteriormente, en 1996 se creó la Unidad Nacional de Educación Bilingüe (UNEBI), bajo la “Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria”, que ejecutó el Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural durante el periodo 1996 – 2000.

El Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural tuvo como objetivos: “Atender, desde el enfoque intercultural, a los niños de educación inicial y primaria del ámbito rural. Lograr el bilingüismo auditivo y, contribuir a reducir los índices discriminatorios”.

Como se aprecia, el modelo de Educación Intercultural desarrollado durante los años de Gobierno de Fujimori reflejan la poca atención al problema de la educación de los Pueblos Indígenas y Originarios, tal y como se demuestra a través de la extinción de la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBIL) y posterior creación de la Unidad Nacional de Educación Bilingüe (UNEBI). Asimismo, el Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural se circunscribió a los niveles de Educación Inicial y Primaria, y excluyó a los estudiantes del nivel secundario. De igual manera, enfatizar la EIB en el bilingüismo, descuidó la dimensión cultural. Al respecto señalan Trapnell, y Neyra, (2004, p. 32) “Una opción exclusivamente centrada en el aspecto lingüístico impide superar la visión folklórica con la cual se ha venido abordando la interculturalidad”; es decir, traducir fragmentos de contenidos escolares a lengua vernácula no implica aplicar el modelo de Educación Intercultural, por el contrario, centrar únicamente en el aspecto lingüístico, limita a los maestros a reflexionar sobre el papel homogeneizante de la escuela y sobre la importancia de ella como espacio de oposición democrática, tal y como señaló Giroux (1997, p. 55) “Donde se reconozca el valor de diferentes formas de conocimiento y de relación social, se promueva el desarrollo de la crítica y se considere la diversidad socio-cultural como derecho y base fundamental para el ejercicio de la democracia”. Asimismo, la falta de atención a estos cuestionamientos, impidió que los profesores, estudiantes y padres de familia cambiaran su percepción negativa sobre el valor social de su lengua y pudiesen desarrollar una visión más positiva de su uso en las escuelas.

### **6.2.3 Principales actividades desarrolladas en función la Política de Educación Intercultural.**

#### ***a. Cobertura***

Según el director de Educación Intercultural de aquella época, el programa de EI atendió 15 departamentos, información que no se pudo contrastar debido a su inaccesibilidad. Según Godenzzi (2001)

Fueron atendidos niños vernáculo-hablantes de 15 departamentos del Perú, estos fueron: Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Junín, Moquegua, Puno, Amazonas, Lambayeque, Loreto, San Martín, Ucayali y Madre de Dios. En 1998 se atendió aproximadamente a 70 mil niños; entre 1999 y 2001, aproximadamente a 100 mil niños cada año. Sin embargo, existen aún muchos niños que no reciben una atención según el enfoque de la educación bilingüe intercultural. Se atiende parcialmente a niños que hablan quechua (en sus variedades de Cuzco, Ayacucho, Áncash, Ferreñafe y San Martín), aimara, aguaruna, huambisa, achuar, shipibo, asháninka, chayahuita, cocama, hora, matsiguenga y huitoto; pero aún existen otros grupos lingüísticos que requieren ser atendidos. (p. 303)

Cabe precisar que, durante esos años de implementación del modelo de educación intercultural, participaron Organizaciones No Gubernamentales y Entidades de Cooperación Internacional que contribuyeron a la implementación del modelo.

#### ***b. Capacitación docente.***

De acuerdo al informe de Godenzzi, las capacitaciones docentes en EBI contaron con la colaboración Universidades, Institutos Pedagógicos, ONG, Federaciones Indígenas, entre otras. Las Instituciones participantes, recibieron del Ministerio de Educación, las orientaciones y la financiación para capacitar a los docentes de las áreas rurales (sierra y selva). Al respecto, el Director Nacional de Educación Bilingüe Intercultural de aquella época Godenzzi (2001) señaló:

La capacitación docente ha tenido una fase inicial (1997-2000), periodo durante el cual se capacitó en talleres masivos y presenciales (15 días), siguiendo un proceso gradual por ciclos. En esos talleres se puso especial énfasis en los fundamentos de la EBI y las metodologías de L1 y L2. Se ha conseguido avanzar significativamente en la sensibilización del docente. Los profesores capacitados en Educación Intercultural Bilingüe, durante el periodo 1997 a 2001 fueron aproximadamente 10,000 maestros rurales de las áreas bilingües del país. (p. 307)

En contraste con el informe de Godenzzi, existen evidencias de que, durante el Gobierno de Fujimori, la Educación Intercultural Bilingüe, no fue prioritaria, tal y como lo demuestra la desarticulación de la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBIL), y la posterior creación de la Unidad de Educación Bilingüe Intercultural (UNEBI) con menor rango, menos presupuesto y dependiente, además, de la Dirección Nacional de Educación Primaria.

A continuación, presentamos un cuadro resumen sobre la política de educación intercultural y acciones desarrolladas en función de ella.

**Cuadro N° 27**  
**Cuadro resumen sobre Educación Intercultural Bilingüe durante el Gobierno de**  
**Alberto Fujimori, periodo 1990 – 2000**

Denominación de la Política de Educativa promulgada	Instancia responsables de la política de EIB	Qué se concibe por educación intercultural.	Acciones desarrolladas en el marco de la Política Educativa promulgada
<b>Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Bilingüe Intercultural</b>	Se crea la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBIL)  Poco tiempo después desintegran la DIGEBIL y se crean la Unidad de Educación Bilingüe Intercultural (UNEBI), Dependiente de la Dirección Nacional de Educación Primaria y Secundaria)	Existe una visión paternalista del Estado, también se concibe a la cultura como piezas de museo que es necesario preservar y proteger y guardar fuera de todo contexto. De igual manera y en referencia al analfabetismo se concibe ésta como un lastre para el desarrollo y que el Estado se compromete a erradicarlo. Estas declaraciones encierran una visión limitada y simplista de la realidad, por tanto se concreta en uno sólo de los sus aspectos; es decir, en erradicar el analfabetismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La UNEBI traduce los contenidos del currículo nacional a las lenguas indígenas, en ningún caso diversifica o adecua el currículo nacional a la realidad de los pueblos andinos y Originarios.</li> <li>- El ministerio de educación implementó desde el año 1996 y se prolongó hasta el año 2004 el “Programa Nacional de Capacitación Docente Educación Intercultural Bilingüe” (PLANCAD - EBI).</li> <li>- El Modelo de EIB aplicado es el “modelo de transición”; es decir, primaria en lengua originaria y educación secundaria en español.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

### **6.3 Políticas sociales desde el sector salud dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios durante los Gobiernos de Alberto Fujimori (1990 - 1995 y 1995 – 2000)**

Durante la década de 1990, el avance en materia de implementación de políticas de salud fue mínimo, debido a la drástica reducción del presupuesto y otros factores que limitaron el acceso a los servicios públicos de salud, principalmente los sectores más pobres.

#### **6.3.1 Marco Legal que sustentó las políticas de salud intercultural.**

El marco legal que sustentó la implementación de las políticas de salud intercultural fueron el Convenio 169 y la ley 26842, más conocida como la Ley General de Salud.



**a. *Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales***

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y tribales precisó:

“1. Los Gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los pueblo interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental. 2. Los servicios de salud deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales. 3. El sistema de asistencia sanitaria deberá dar la preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los cuidados primarios de salud, manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria. 4. La prestación de tales servicios de salud deberá coordinarse con las demás medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país”. (Convenio 169, 1989, Parte V. Seguridad social y salud, Artículo 25).

**b. *Ley No 26842, Ley General de Salud***

En 1997, se promulgó la Ley No 26842, cuya finalidad era garantizar cobertura en salud pública a los colectivos más vulnerables, dicha cobertura debía considerar elementos importantes como la pertinencia y calidad en el servicio. Al respecto la ley señala “El Estado debe vigilar, cautelar y atender los problemas de desnutrición, salud mental y salud ambiental, así como los de salud del discapacitado, del niño, del adolescente, de la madre y del anciano en situación de abandono social. El financiamiento del Estado se orientará preferentemente a las acciones de salud pública y a subsidiar total o parcialmente la atención médica a las poblaciones de menores recursos que no gocen de la cobertura de otro régimen de prestaciones de salud pública o privada”. (Ley 26842, 1997)

Respecto a políticas de salud intercultural, la ley hizo referencia en su Título Preliminar XVII “La promoción de la medicina tradicional es de interés y atención preferente del Estado”.

Cabe precisar que la sola promoción no constituye la aplicación de políticas de salud intercultural” (Ley 26842, 1997, Título preliminar XVII).

**c.      *Ley No 26790.***

La Ley 26790, conocida también como ley de modernización de la Seguridad Social en Salud buscaba desarrollar el mercado de servicios de salud. La Ley pretendía brindar cobertura en salud a toda la población, es decir por una parte aquellos que pertenecían al régimen contributivo y que eran atendidos por ESSALUD y complementados con las Entidades Prestadoras de Salud, y por otra parte la población con menores recursos y que no pertenecía al régimen contributivo atendida por el Ministerio de Salud.

**6.3.2 Política de Salud Intercultural e Instancia responsable de su implementación.**

**a.      *Política de Salud.***

Aplicado el programa de ajuste estructural, a nivel de salud, se plantearon los siguientes lineamientos:

1. Garantizar el acceso universal a los servicios de salud pública y atención individual, priorizando los sectores más pobres y vulnerables.
2. Modernizar el sector salud.
3. Reestructurar el Ministerio de Salud, para garantizar mejor calidad y acceso
4. Promoción de salud.

Tal y como se aprecia, los lineamientos de la política facilitaron la privatización de la atención en salud; para ello, se creó la Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud, cuya función era supervisar y regular a las Entidades proveedoras de seguros en ramas de salud.

Asimismo, se estableció una nueva relación que dejaba de lado la solución estatal del problema de salud y se generó la corresponsabilidad con la sociedad civil.

En referencia a esto último, la aparente participación comunitaria trajo consigo menor presencia y asignación de recursos económicos por parte del Estado, que se reflejó en mayores índices de enfermedades respiratorias, pulmonares (TBC), diarreicas, de transmisión sexual, así como también mayores índices de mortandad materna e infantil, desnutrición y anemia.

En referencia a los Pueblos indígenas y Originarios, los efectos de esa política agravaron aún más sus precarias condiciones de salud teniendo en cuenta, además, que la política en salud no incluyó la atención continua de la población indígena.

En suma, las políticas de salud agravaron el bienestar de millones de personas, particularmente, de aquéllas que estaban fuera de la economía de mercado quienes, al encontrarse atrapadas en un círculo vicioso de pobreza-enfermedad se depauperaron más. Según la OMS (2004), en el Perú, entre los años 1997 y 2001, más del 80% de los gastos de salud eran cubiertos directamente por los bolsillos de las personas; asimismo, según la OMS, el porcentaje del PBI destinado a salud durante el periodo 1997 a 2001 no superó el 5% del PBI.

***b. Política de Salud Intercultural e Instancia responsable de su ejecución: el Instituto Nacional de Medicina Tradicional.***

En 1990, se creó el Instituto Nacional de Medicina Tradicional (INMETRA), dependiente del Instituto Nacional de Salud (INS). INMETRA era un órgano descentralizado, que tenía autonomía técnica, económica y administrativa. Asimismo INMETRA tenía 16 filiales ubicadas en los departamentos de mayor población indígena. Sin embargo las funciones que ésta desempeñó, como, por ejemplo, el uso de plantas medicinales, el uso de la imposición de manos, magnetoterapia, acupuntura y otras prácticas no respondían a las funciones que debía cumplir, motivo por el cual el INMETRA desaparece. Posteriormente, se crea el Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI), del cual nos referiremos más adelante.

### 6.3.3 Programas y/o Proyectos de salud intercultural.

Como ya se mencionó, el avance a nivel de programas y/o proyectos de salud intercultural promovidos por INMETRA fue mínimo y se redujo al estudio de plantas medicinales y medicina alternativa.

Asimismo, el Estado, a través del Ministerio de Salud, ejecutó algunos programas destinados a los colectivos más vulnerables, en los que incluyó a los Pueblos Indígenas y Originarios. Estos programas fueron:

- **Programa de Salud Básica para Todos:** Dirigido a pobladores de zonas rurales y urbanas marginales de condición socioeconómica extremo pobre.
- **Programa de Administración Compartida:** consistió en involucrar a la población en la gestión de los Centros de Salud a través de los Comités Locales de Atención en Salud (CLAS).
- **Proyecto 2000:** proyecto de promoción de la salud materno – infantil. Para ello se contó con la participación del personal de salud y comunidad a quienes se capacitaba en salud preventiva y promocional.
- **Seguro escolar:** cubría servicios de salud y medicina a alumnos de colegios públicos
- **Programa de salud reproductiva:** el programa privilegió la anticoncepción quirúrgica y fue muy criticado porque las mujeres fueron intervenidas sin su aprobación.

Además, debemos señalar que el programa formaba parte del paquete de ajuste neoliberal. Para ello, el Congreso de la República, en 1995, aprobó y legalizó la esterilización quirúrgica como un método de planificación familiar. Aunque fue bien cierto que el programa no estaba exclusivamente dirigido a los colectivos indígenas y Originarios, sí lo fue a los colectivos más pobres de zonas rurales del país.

La meta del programa fue reducir la tasa de crecimiento anual a 1,17%. Para ello, fue el propio Fujimori quien se encargó de monitorear el avance, tal como publicó el diario La República el 23 de septiembre del 2001, en un artículo titulado “Gobierno ordenaba a médicos cumplir cuotas de mujeres esterilizadas”. El resultado del programa fue que más de 250.000

mujeres fueron esterilizadas, la mayoría sin haber sido informadas y, por tanto, sin contar con su consentimiento. Al respecto, Bosch (2000; pp. 325:236) señaló que “A commission concluded that thousands of Peruvians—mostly poor indigenous people—underwent compulsory surgical sterilisation that resulted in damage to their dignity and physical integrity including deaths due to improper health care”.

En 1998 y 1999, la revelación de que esterilizaciones quirúrgicas fueron llevadas a cabo de manera involuntaria generaron gran escándalo a nivel nacional e internacional, debido a que la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos de América (U.S Agency for International Development) había financiado gran parte del programa.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática, las tasas de natalidad correspondientes a los años 1995 a 2000 de cinco departamentos del Perú descendieron entre 3 a 4 puntos porcentuales, lo que demuestra que las metas del programa se habían cumplido, como se aprecia en el cuadro siguiente.

**Cuadro N°28**  
**Tasa bruta de natalidad**

Tasa bruta de natalidad (Nacimientos por habitante)						
Ámbito	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ayacucho	34.04	33.29	32.54	31.78	31.03	30.28
Huancavelica	38.44	37.7	36.95	36.21	35.46	34.72
Apurímac	28.36	28.1	27.84	27.58	27.32	27.06
Puno	30.55	30.01	29.47	28.93	28.39	27.86
Cusco	27.74	27.26	26.79	26.31	25.84	25.37

Fuente: INEI – Encuesta demográfica y de salud familiar

En suma, los programas fueron desarrollados de manera inconexa y dispersa, sin tener en cuenta ni respetar la cultura de todos los peruanos y cuyo resultado condujo a empobrecer más a los sectores excluidos del país. Al respecto, Béjar señaló (2010, p. 421) “En realidad se trató de un conglomerado de programas que dio como resultado un régimen asistencialista, discriminador, parcial y segmentado. Los resultados fueron muy modestos, la pobreza se mantuvo, algunos indicadores sociales mejoraron, pero siguieron por debajo del promedio latinoamericano”.

## **7.1 Políticas sociales dirigidas a los Pueblos indígenas y Originarios durante el Gobierno de Alejandro Toledo Manrique (periodo 2001 – 2006).**

### **7.1.1 Contexto económico, social y político.**

La última reelección de Fujimori se produjo en un escenario convulso, donde el fraude electoral, las denuncias por corrupción se hicieron evidentes al exponerse los vídeos donde Vladimiro Montesinos, principal asesor de Alberto Fujimori, entregaba cuantiosas sumas de dinero a políticos y empresarios de la comunicación, principalmente. En ese contexto, Fujimori, aprovechando su viaje a Japón, renunció a la presidencia en septiembre del 2000 y poco después el presidente del Congreso, Valentín Paniagua, asumió la Presidencia de la República.

El Gobierno de transición de Valentín Paniagua tuvo como objetivos realizar nuevas elecciones presidenciales, garantizar transparencia, y fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad. En ese sentido se evidencia las actividades que desarrolló la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), las cuales se dieron en respuesta a las obligaciones determinadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en temas referidos a violencia política.

Asimismo, la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI), creada en 1998 y dependiente del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano con la finalidad de promover, coordinar, supervisar y evaluar proyectos encaminados a favorecer a las poblaciones indígenas y originarias, objetivos que no había logrado cumplir debido a la falta de presupuesto, personal calificado, entre otros. En ese sentido el nuevo gobierno de transición pretendió darle un mayor impulso al SETAI, para ello conformó la Comisión Especial Multisectorial, encargada de estudiar la situación de las Comunidades Nativas de la Amazonía posteriormente se elaboró el “Plan de Acción de Asuntos Prioritarios para las Comunidades Nativas”, que propuso la solución a ocho temas claves, estos eran “1) Derechos de propiedad de la tierra y la seguridad de las comunidades nativas de la Amazonía, 2) ampliar la educación intercultural bilingüe a todas las Comunidades Nativas y en todos los niveles: inicial, primario, secundario y superior; 3) Construir un sistema intercultural de salud y ampliar la cobertura de la salud pública entre las Comunidades Nativas; 4) Construir condiciones de paz y seguridad para las Comunidades Nativas de la selva central; 5) Asegurar la participación de los pueblos indígenas

en el manejo y en los beneficios de las áreas naturales protegidas; 6) Garantizar el acceso, uso y participación en los beneficios por parte de las Comunidades Nativas en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de su entorno y la prevención de daños ambientales y sociales negativos; 7) Proteger a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario; 8) Respetar y proteger los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas”. El Plan fue publicado en el diario oficial El Peruano, días antes de que Alejandro Toledo asumiera como presidente.

***a. Estructura institucional en favor de los Pueblos Indígenas y Originarios.***

Alejandro Toledo Manrique, durante toda su campaña, utilizó el discurso de la multiculturalidad para conseguir el respaldo de los colectivos indígenas. En tales circunstancias, y una vez investido como Presidente de la República, presentó la “Declaración de Machu Picchu”, el mismo que buscaba promover los derechos de los Pueblos Indígenas y también sensibilizar y comprometer a los presidentes de los Países Andinos en la protección de los derechos Indígenas. Desafortunadamente, todo quedó en el discurso y buenos deseos, tal como se verá más adelante.

***b. Creación de la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Originarios y Afroperuanos (CONAPA).***

La CONAPA adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), se creó en diciembre de 2001 mediante el Decreto Supremo 127-2001-PCM.

El objetivo de CONAPA fue impulsar desarrollo de los Pueblos Indígenas, considerando su patrimonio y valores culturales. La institución estuvo presidida por la Antropóloga Elian Karp, esposa del expresidente Toledo, e integrada por representantes de los ministerios de Salud, Educación, Agricultura, Justicia, Industria y Mujer, cinco académicos expertos en la problemática de los Pueblos Indígenas, y cinco representantes indígenas que no consideraron la participación de la Organización “Mesa de Diálogo Permanente para la solución de los problemas de las Comunidades Indígenas de la Amazonía peruana”, pese de disponer de un Plan de Acción, nunca fueron incluidos y menos aún tomadas en cuenta.

Posteriormente, en medio de enormes cuestionamientos debido a la malversación de fondos, pago de planillas doradas, manipulación política, entre otros, la CONAPA dejó de funcionar, dando lugar a la posterior conformación del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Originarios y Afroperuanos (INDEPA).

***c. Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Originarios y Afroperuanos (INDEPA)***

Después de un largo proceso de negociación entre las Organizaciones Indígenas y autoridades del Gobierno, el 6 de abril de 2005 se crea INDEPA, Organismo con rango ministerial y encargado de la rectoría en materia de Pueblos Andinos, Originarios y Afroperuanos. Las principales funciones del Instituto eran: “Formular el diseño de las políticas nacionales en favor de los Pueblos Indígenas y supervisar su cumplimiento, coordinar con las diferentes instancias a nivel regional la ejecución de los programas y proyectos, asistir técnicamente en temas referidos a Pueblos Indígenas, originarios y afroperuanos, asesorar a los pueblos indígenas y originarios en temas concernientes a su competencia, coordinar el proyecto especial de titulación de tierras e impulsar mecanismos de protección a los Pueblos en su condición de aislamiento voluntario”.

Posteriormente, en agosto de 2005 se promulgó el Reglamento INDEPA, elaborado en concordancia con el Convenio 169 de la OIT, seguidamente en diciembre se conformó el Consejo Directivo integrado por nueve representantes indígenas que ejercieron funciones hasta el 28 de julio de 2006.

El derrotero que siguió esta institución se describirá en la sección referida al Gobierno de Alan García, aunque adelantamos en mencionar que el avance en el cumplimiento de sus objetivos fue mínimo, debido principalmente a la falta de voluntad política y limitada capacidad de gestión.



### **7.1.2 Legislación peruana en materia de los Pueblos Indígenas y Originarios durante el periodo 2001 – 2006.**

#### **a. Ley N° 28736.**

La Ley sobre protección de Pueblos Indígenas y Originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (PIACI) se promulgó pocos meses antes de culminar el periodo de Gobierno de Alejandro Toledo y tuvo como objetivo establecer el régimen protección de los pueblos en aislamiento voluntario, para ello la norma establecía la creación de “Reservas Indígenas” en localidades donde los Pueblos Originarios vivían de manera tradicional y, asimismo, regulaba la forma de cómo se realizarían actividades extractivas en situaciones de “necesidad pública” (intangibilidad relativa).

Cabe precisar que antes de la entrada en vigencia de la mencionada Ley, en el Perú existían cinco Reservas Territoriales reconocidas a través de dispositivos de menor rango. Las Reservas territoriales eran: Kugapakiri Nahua Nanti, ubicada entre los departamentos de Cusco-Ucayali. La reserva territorial de Madre de Dios, ubicada en el departamento del mismo nombre, la reserva territorial de Isconahua, la reserva territorial de Murunahua y la reserva territorial de Mascho Piro, estas tres últimas ubicadas en el departamento de Ucayali.

Asimismo, debe precisarse que la reserva Kugapakiri Nahua Nanti destacaba por sus abundantes recursos madereros y de hidrocarburos, donde, además, se localizaba el 67% del lote 88, actividad que amenazaba a los nativos Originarios.

Ante esta grave situación, el rol asumido por los sectores más influyentes de la sociedad (empresarios y políticos) fue desafortunado, pues lejos de impulsar acciones para el cumplimiento de la norma y respeto a los derechos de esos pueblos, se dedicaron a criticarla, aduciendo que éstas establecían limitaciones a las actividades de explotación de hidrocarburos.

### **7.1.3 Programas y proyectos implementados desde el sector agricultura en el marco de las Políticas Sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios, durante el periodo 2001 – 2006**

#### **a. *Proyecto de Desarrollo para los Pueblos Indígenas y Afroperuanos (PDPIA).***

En enero del año 2000, el Banco Mundial aprobó el proyecto de Desarrollo PDPIA, con una financiación de US\$ 5 millones de dólares. El objetivo fue crear una Institución rectora en materia de Pueblos Indígenas, tal como señaló el Banco Mundial (2000, p.2) “Fortalecer las organizaciones y comunidades de los Pueblos Indígenas y Afroperuanos de manera que pudiesen diseñar e implementar subproyectos comunitarios de desarrollo, articular mejor sus propuestas y utilizar eficazmente los servicios suministrados”.

El proyecto debía iniciarse en enero del 2000; sin embargo, la coyuntura política y la falta de recursos económicos retrasaron su inicio, fijándose como nueva fecha el periodo comprendido entre agosto - diciembre de 2002, periodo que se volvió a incumplir debido a problemas burocráticos; es decir, cuando se firmó el Convenio el Organismo encargado era la SETAI, que desapareció y la gestión quedó a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), quien, posteriormente, lo transfirió a la CONAPA, pero sin designar una unidad ejecutora. Ante ese nuevo incumplimiento, se fijó un nuevo periodo de inicio, comprendido entre enero de 2003 a junio de 2004.

En este mismo orden de cosas, se debe precisar que en julio de 2003 se decretó una serie de medidas de austeridad que condicionaron la reducción de recursos humanos y materiales, motivo por el que se estableció como inicio el periodo octubre de 2003 a mayo de 2004.

Los constantes retrasos en la ejecución, el escándalo de CONAPA sobre malversación de fondos públicos, pagos exorbitantes por consultorías, gastos de representación y viajes sin sustento técnico, desencadenaron serios cuestionamientos e investigaciones por parte de la Contraloría General de la República, la Comisión para Pueblos Indígenas, originarios y Afroperuanos del Congreso y la Procuraduría General.

***b. Proyectos de agricultura.***

Durante el periodo 2001 – 2006 el Gobierno de Toledo, al igual que su antecesor, favoreció la gran agricultura o agricultura de agro-exportación en detrimento de la agricultura familiar o pequeña agricultura, cuya importancia radica en que este sector garantiza la seguridad alimentaria del país.

En suma, durante el Gobierno de Alejandro Toledo no se lograron concretar políticas a favor de los Pueblos Indígenas; por el contrario, siguió la pauta del modelo económico neoliberal que se tradujo en medidas orientadas a favorecer a los grupos de poder económico y garantizar así las condiciones para la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos.

En el siguiente cuadro hacemos un breve resumen de las políticas sociales orientadas al sector agrario durante el Gobierno de Alejandro Toledo.

**Cuadro N° 29**  
**Cuadro resumen, Gobierno de Alejandro Toledo (2001 - 2006)**

Políticas públicas en materia agraria	Institución encargada de las Políticas Públicas	Legislación agraria en el marco de una economía de mercado	Implementación de Políticas
Siguió las pautas de su antecesor, es decir se aplicaron medidas de corte neoliberal. En ese sentido, se aplicaron medidas que favorecían la extracción de recursos naturales (hidrocarburos, minerales, recursos forestales), con la finalidad de concretar el tratado de libre comercio con Estados Unidos.	Alejandro Toledo fue heredero del Gobierno de transición de Valentín Paniagua, periodo en el cual se favorecía la participación de los colectivos andinos y Originarios. En ese contexto y asumido el poder Alejandro Toledo el 28 de julio de 2001 se fundó la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Originarios y Afroperuano (CONAPA), la misma dejó de funcionar en medio de enormes cuestionamientos principalmente por malversación de fondos. En abril de 2006 se creó INDEPA. La institución tendría plena autonomía, es decir tendría rango ministerial y absoluta independencia para el tratamiento de temas indígenas y Originarios.	a. Ley N° 28736 (18.05.2006) Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial	<i>Proyecto de Desarrollo para los Pueblos Indígenas y Afroperuano (PDPIA).</i> En enero del año 2000 el Banco Mundial había aprobado para el Perú el Proyecto de Desarrollo para los Pueblos Indígenas y Afroperuano (PDPIA) cuyo financiamiento estimado era de US\$ 6,7 millones para la creación de un ente rector en materia de pueblos indígenas. Durante su implementación los cambios que se sucedieron no permitieron que el PDPIA se ejecutase normalmente. En octubre de 2002 CONAPA y el Banco Mundial establecen reformular el PDPIA, incluir planes estratégicos de desarrollo local y perfiles de proyecto. Sin embargo, a partir de abril de 2004 se presentaron una serie de denuncias en contra de CONAPA, por casos referidos a malversación de fondos, pagos exorbitantes por consultorías, gastos de representación y viajes sin sustento técnico.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

## 7.2 Políticas sociales desde el sector educación dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios durante el Gobierno de Alejandro Toledo Manrique (periodo 2001 – 2006).

Durante el gobierno de Alejandro Toledo, la entidad que lideraba las políticas sociales de Educación Intercultural era la “Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural” (DINEBI), asimismo se constituyó el “Comité Consultivo Nacional de la Educación Bilingüe Intercultural” integrada por seis representantes de la academia y nueve profesionales indígenas.

### **7.2.1 Marco Legal que sustenta el desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú durante el Gobierno de Alejandro Toledo.**

#### **a. Ley N° 27783.**

La Ley 27783, más conocida como Ley de Bases de descentralización, contenía elementos que favorecían el reconocimiento de la interculturalidad, así como también, algunas disposiciones para el desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe. Dichos artículos se mencionan a continuación:

“b) Participación ciudadana en todas sus formas de organización y control social. c) Incorporar la participación de las Comunidades Campesinas y nativas, reconociendo la interculturalidad, y superando toda clase de exclusión y discriminación”. (Ley 27786, Julio 2002, Artículo 6, objetivos a nivel social).

“a) Educación. Gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primarios, secundarios y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo”. (Ley 27786, Julio 2002, Artículo 36, Competencias compartidas de los gobiernos regionales).

Cabe precisar que la Ley contemplaba poderes amplios a nivel de gestión. Sin embargo, no guardaba relación con la “Ley General de Educación” que limitaba esas facultades.

#### **b. Ley N° 28044**

La Ley General de Educación fue aprobada en julio de 2003 y tuvo por finalidad reconocer la diversidad cultural y establecer el enfoque de Educación Intercultural como principio rector de toda la educación nacional. En ese sentido, en el Artículo 20 indicaba que “La Educación Bilingüe Intercultural se ofrece en todo el sistema educativo”. (Ley 28044, Julio 2003, artículo 20); sin embargo, los alcances de ese artículo se limitan en el inciso b, que señalaba: “El Estado garantiza el aprendizaje en la lengua materna de los educandos y del castellano como segunda lengua, así como el posterior aprendizaje de lenguas extranjeras”. (Ley 28044, Julio 2003, artículo 20, inciso b). Lo que nos hace suponer que existía distinción entre

Educación Intercultural (EI), dirigida a todos los estudiantes y una Educación Bilingüe (EB), dirigida a estudiantes cuya lengua materna era indígena.

De igual manera, en el inciso d del artículo 20 se ratificó que la Educación Bilingüe (EB) se circunscribía sólo a poblaciones indígenas, tal y como se aprecia a continuación: “El Estado asegura la participación de los miembros de los pueblos indígenas en la formulación y ejecución de programas de educación para formar equipos capaces de asumir progresivamente la gestión de dicho programas” (Ley 28044, Julio 2003, artículo 20, inciso d). Cabe precisar que este inciso reconocía los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas amparados en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; sin embargo, no fue considerado en el artículo 19 referido a la educación de los Pueblos Indígenas.

A continuación se menciona los artículos de la Ley General de Educación vinculados a Educación Intercultural Bilingüe.

“c. La inclusión que incorpora a las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginados, vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, la exclusión y la desigualdad.

f. La interculturalidad, que asume como riqueza la diversidad cultural, étnica y lingüística del país, y encuentra en el reconocimiento y respeto a las diferencias, así como en el mutuo conocimiento y actitud de aprendizaje del otro, sustento para la convivencia armónica y el intercambio entre las diversas culturas del mundo”. (Ley 28044, Julio 2003, Artículo 8. Principios de la educación).

"Para lograr la universalización, calidad y equidad en la educación, se adopta un enfoque intercultural y se realiza una acción descentralizada, intersectorial, preventiva, compensatoria y de recuperación que contribuya a igualar las oportunidades de desarrollo integral de los estudiantes y a lograr satisfactorios resultados en su aprendizaje. "f. La interculturalidad, que asume como riqueza la diversidad cultural, étnica y lingüística del país, y encuentra en el reconocimiento y respeto a las diferencias, así como en el mutuo conocimiento y actitud de aprendizaje del otro, sustento para la convivencia armónica y el intercambio entre las diversas

culturas del mundo". (Ley 28044, Julio 2003, Artículo 10. Criterios para la Universalización, la calidad y equidad).

"Con el fin de garantizar la equidad en la educación, las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias:

a) Ejecutan políticas compensatorias de acción positiva para compensar las desigualdades de aquellos sectores de la población que lo necesiten.

b) Elaboran y ejecutan proyectos educativos que incluyan objetivos, estrategias, acciones y recursos tendientes a revertir situaciones de desigualdad y/o por motivo de origen, etnias, género, idioma, religión, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole" (Ley 28044, Julio 2003, Artículo 18. Medidas de Equidad).

"De conformidad con lo establecido en los tratados internacionales sobre la materia, la Constitución Política y la presente ley, el Estado reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a una educación en condiciones de igualdad con el resto de la comunidad nacional. Para ello establece programas especiales que garanticen igualdad de oportunidades y equidad de género en el ámbito rural y donde sea pertinente" (Ley 28044, Julio 2003, Artículo 19. Educación de los Pueblos Indígenas)

"a. Promueve la valoración y enriquecimiento de la propia cultura, el respeto a la diversidad cultural, el diálogo intercultural y la toma de conciencia de los derechos de los pueblos indígenas, y de otras comunidades nacionales y extranjeras. b. Incorpora la historia de los pueblos, sus conocimientos y tecnologías, sistemas de valores y aspiraciones sociales y económicas. c. Garantiza el aprendizaje en la lengua materna de los educandos y del castellano como segunda lengua, así como el posterior aprendizaje de lenguas extranjeras. d. Determina la obligación de los docentes de dominar tanto la lengua originaria de la zona donde laboran como el castellano. e. Preserva las lenguas de los pueblos indígenas y promueve su desarrollo y práctica" (Ley 28044, Julio 2003, Artículo 20. Educación Bilingüe Intercultural).

Tal como se observa, la educación intercultural se mantuvo a nivel discursivo del respeto a las culturas y a las identidades, al aprendizaje en idioma nativo durante los primeros años de educación primaria para luego continuar con el castellano como lengua vehicular y quizás de esta manera reducir los costes de presupuestos y garantizar su futura inserción al mercado laboral.

### **7.2.2 Política de Educación Intercultural Bilingüe e Instancia responsable de su implementación.**

#### ***a. El Acuerdo Nacional – Políticas de Estado***

Como se señaló en los anteriores párrafos, luego de un largo proceso de debilitamiento de la democracia, se inició un proceso de reconstrucción de la institucionalidad democrática, en cuyo proceso fue importante la el foro permanente por el Acuerdo Nacional, donde representantes de todos los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil elaboraron las líneas directrices de las políticas sociales vigentes hasta el año 2021.

En ese sentido, y con el fin de concretar los planteamientos del Acuerdo Nacional y enmarcar las políticas educativas dentro de un marco legislativo, se promulgaron: La Ley 27783, más conocida como la Ley de Bases de la Descentralización (2002) y la Ley 28044, conocida también como la Ley General de Educación (2003).

Asimismo se elaboró “Política Nacional de lenguas y culturas en la educación”, aprobado por el R D. N° 175-2005-ED, con la denominación de “Lineamientos de Política de Educación Bilingüe intercultural”, cuyos objetivos fueron “mejorar la calidad educativa, promover el aprendizaje de lenguas indígenas, castellano y lenguas extranjeras, y fortalecer los valores y prácticas de los Pueblos Indígenas”,

La ejecución de los “Lineamientos de Política de Educación Bilingüe intercultural” no se ejecutó durante el Gobierno de Alejandro Toledo, tal como se verá posteriormente.



***b. Instancia responsable de la Política de Educación Intercultural.***

En abril de 2001 se creó la Dirección Nacional de Educación Bilingüe (DINEBI), que lideró el Plan de Educación Intercultural Bilingüe y cuya creación fue considerada en su momento como un logro, debido a que se devolvió a la Educación Intercultural el status que nueve años atrás había perdido al desactivarse la Dirección General de Educación Bilingüe (DIGEBIL) durante el Gobierno de Fujimori; sin embargo, la creación de la DINEBI fue simbólica, pues no logró concretar cambios sustanciales en Educación Intercultural. Asimismo, factores como el plan de austeridad del Gobierno incidió en la reducción del presupuesto de dicha entidad.

En ese escenario, los recursos humanos y logísticos fueron severamente reducidos, por lo que fue importante la colaboración de ONGs y entidades de Cooperación Internacional para avanzar con el Plan de Educación Intercultural.

Con respecto a la cobertura del Plan de Educación Intercultural Bilingüe, según la DINEBI, se ejecutó en 3897 Instituciones Educativas, de las cuales 3109 eran Instituciones educativas de la Sierra y 788 Instituciones Educativas de la Amazonía. Cabe precisar que la denominación de Institución Educativa de Educación Intercultural se asignaba a aquéllas que habían participado en el Plan de Educación Intercultural Bilingüe, e incluyó:

- Instituciones Educativas con al menos un maestro que enseñase un grado en lengua indígena y el resto de grados podía continuar con el programa regular en castellano.
- Instituciones Educativas donde se dictaba el modelo de EIB en más de un grado o en todo el nivel de educación primaria.
- Instituciones Educativas que debían contar con, al menos, un docente formado en Educación Intercultural Bilingüe, con la particularidad de que si el docente era trasladado a otra escuela, ésta dejaba de ser reconocida como Institución Educativa Intercultural Bilingüe.

En resumen, categorizar una Institución Educativa como “Institución de Educación Intercultural Bilingüe” era muy difusa, imprecisa y poco confiable. En los cuadros siguientes se aprecian las Instituciones Educativas donde se aplicó el Plan de Educación Intercultural Bilingüe.

**Cuadro N° 30**  
**Instituciones Educativas de Educación Intercultural, según DINEBI (zona andina)**

Región	N° de Instituciones Educativas	Lengua
Ancash	304	Quechua variedad Ancas
Apurímac	478	Quechua variedad Cusco-Collao y Ayacucho Chanka
Arequipa	87	Quechua variedad Cusco-Collao
Ayacucho	337	Quechua variedad Ayacucho Chanka
Cusco	648	Quechua variedad Cusco Collao
Huancavelica	291	Quechua variedad Ayacucho Chanka
Lambayeque	57	Quechua variedad InkahuasiCañaris
Moquegua	65	Quechua variedad Cusco Collao y Aymar
Puno	842	Quechua variedad Cusco Collao y Aymara
Subtotal	3019	

Fuente: “Base de datos de la DINEBI, 2003”

**Cuadro N° 31**  
**Instituciones Educativas de Educación Intercultural, según DINEBI (zona amazónica)**

Región	N° de Instituciones Educativas	Lengua
Cusco	40	Machiguenga, Yine, Ashaninka
Junín	166	Ashaninka, Nomatsiguenga
Loreto	309	Aguaruna, Chayahuita, Ticuna, Bora, Shipibo, Yine, Kukama, Kukamiria, Yagua, Candoshi, Huambisa, Achuar, Shapra, Kichwa, Huitoto, Secoya
Madre de Dios	35	Amarakaeri, Kichwa, Ese Eja, Shipibo Conibo, Harambukt, Machiguenga, Amahuaca, Yine
Pasco	51	Ashaninka
Ucayali	187	Shipibo, Asháninka, Yine, Amahuaca, Machiguenga
Sub total	788	
Total Lenguas Andinas y Amazónicas	3897	

Fuente: “Base de datos de la DINEBI, 2003”

### **7.2.3 Principales actividades desarrolladas en función de la Política de Educación Intercultural.**

#### ***a. Capacitación de capacitadores de Educación Primaria Bilingüe Intercultural***

Las capacitaciones estuvieron a cargo de la Agencia de Cooperación Internacional Alemana y el Ministerio de Educación, a través de su proyecto de formación docente “PROFODEBI”. Las capacitaciones se realizaron en los Institutos Pedagógicos de las localidades de Huanta, Tinta, Andahuaylas, Ayacucho y Huancavelica.

Según la DIGEIBIR, los temas que se desarrollaron en las capacitaciones fueron: “Enseñanza y aprendizaje de la lengua materna, enseñanza y aprendizaje del castellano como segunda lengua, etnomatemática, diversificación, interculturalidad y género”

Como se aprecia, las capacitaciones respondían a fortalecer aspectos como el bilingüismo, conocimientos en matemática y, en menor medida, tratar temas de interculturalidad y género. Las capacitaciones en cascada, que consistían en capacitar formadores para que éstos a su vez formasen a docentes, debieron considerar profundizar en el modelo de Educación Intercultural y su importancia en la formación ciudadana.

#### ***b. Capacitación a profesores de primaria en Educación Bilingüe Intercultural.***

La Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (DINEBI), fue la responsable de las capacitaciones en Educación Bilingüe Intercultural, y estuvo dirigido a profesores de educación primaria.

Al respecto, Trapnell (2008) señala que:

El Plan de Capacitación se desarrolla a través de las modalidades de capacitación presencial y en servicio. La primera se realiza mediante talleres o microtalleres y la segunda a través del seguimiento y monitoreo en los centros educativos. En teoría cada capacitador atiende a un promedio de 30 docentes de aproximadamente 12 escuelas. Nueve de estos docentes reciben asesoría intensiva a través de 7 visitas anuales y los 21 restantes sólo acceden a 2. (p. 24)

Asimismo, las capacitaciones docentes en EIB dependían de la disponibilidad de las Instituciones Educativas en desarrollar ese trabajo, Al respecto, Trapnell, (2004) señala:

Las acciones de capacitación se iniciaron no a partir de la definición previa de la demanda potencial y de una definición de prioridades en términos de las poblaciones a ser atendidas, sino en términos de los aliados —órganos ejecutores— que la DINEBI pudo identificar para dar inicio a sus acciones. Dicho sea de paso, estos aliados no necesariamente tenían alguna experiencia previa en EIB, se trataba de instituciones que trabajaban el tema de Educación rural, y que empleaban lenguas maternas y/o prestaban atención a las consideraciones culturales al definir su tipo de presencia. (p. 29)

**c. Distribución de material educativo de EIB.**

Durante el Gobierno de Toledo se dotó de materiales educativos en lenguas vernáculas a los dos primeros años de primaria. Para la elaboración de materiales, fue importante la labor de los participantes en el Plan de Capacitación Docente en EIB.

**Cuadro N° 32**  
**Cuadro resumen sobre políticas sociales educativas durante el Gobierno de**  
**Alejandro Toledo, periodo 2001 – 2006**

Denominación de la Política de Educativa promulgada	Instancia responsables de la política de EIB	Qué se concibe por educación intercultural.	Acciones desarrolladas en el marco de la Política Educativa promulgada
<b>Política de Estado de Acuerdo Nacional</b>	Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (DINEBI)	Al igual que el anterior existe una visión paternalista de Educación Intercultural Bilingüe. Se mantiene el modelo de transición”; es decir, el desarrollo de la lengua materna y el dominio de otras lenguas nacionales (castellano). La EIB, no impulsa su universalización, por el contrario, está centrada en los colectivos indígenas y Originarios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En el año 2003, (DINEBI) se registró un total de 3.897 centros educativos Peruanos considerados EIB Estos están distribuidos en 15 regiones del país. Zona Andes: 3.109 Zona Amazonía 788</li> <li>- El DINEBI no logró definir con precisión qué era una Institución Educativa de Educación Intercultural Bilingüe.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

### **7.3 Políticas sociales desde el sector salud dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios durante el Gobierno de Alejandro Toledo (periodo 2001 – 2006).**

#### **7.3.1 Marco Legal que sustenta políticas de salud intercultural.**

##### ***a. Ley 27657 del Ministerio de Salud***

En el año 2003 se aprobó el Reglamento de Ley 27657 del Ministerio de Salud, que contenía 42 artículos y seis títulos, de los cuales el Artículo 34 del título III se refería a la creación del Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI), Organismo que dependía del Instituto Nacional de Salud. La Ley señalaba:

“El Instituto Nacional de Salud Es el organismo público descentralizado del Sector Salud con autonomía técnica y de gestión, encargada de proponer políticas y normas, promover, desarrollar y difundir la investigación científica-tecnológica y brindar servicios de salud en los campos de salud pública, control de enfermedades transmisibles y no transmisibles, alimentación y nutrición, producción de biológicos, control de calidad de alimentos, productos farmacéuticos y afines, salud ocupacional, protección del medio ambiente y salud intercultural, para contribuir a mejorar la calidad de vida de la población.

Para el cumplimiento de su misión, debe lograr los siguientes objetivos funcionales generales:

g. Lograr la revalorización y el fortalecimiento de las Medicinas Tradicionales y Complementarias y su articulación con la Medicina Académica”. (Ley 27657, enero 2002, Artículo 34)

Asimismo, en el marco de la implementación de las políticas de salud intercultural, se aprobaron las Resoluciones Ministeriales: 039-2005/MINSA, 598-2005/MINSA, 638-2006/MINSA, 674-2006/MINSA y el Plan “Estrategia Sanitaria Nacional Salud de los Pueblos Indígenas 2006”.

### **7.3.2 Política de Salud Intercultural e Instancia responsable de su implementación**

#### ***a. Política de Salud Intercultural.***

Durante el Gobierno de Toledo no se contó con una política clara sobre Salud intercultural; sin embargo, en el año 2003, el Ministerio de Salud presentó el documento técnico “La Salud Integral Compromiso de Todos: El Modelo de Atención Integral en Salud (MAIS)”. El instrumento técnico permitió establecer las políticas, componentes, sistemas, procesos e instrumentos para la atención a las personas, familias y comunidades. La propuesta incorporó el enfoque de derechos, asimismo se estableció tres modelos de intervención: atención integral, promoción de Comunidades Saludables y Estrategia Sanitaria para Pueblos Indígenas.

#### ***b. Instancia responsable de la implementación de la Política de salud intercultural. CENSI.***

En el año 2002, se creó el “Centro Nacional de Salud Intercultural” (CENSI), cuyo objetivo fue proponer políticas en salud intercultural, desarrollar investigación, transferir tecnológica e incorporar la medicina tradicional, alternativa y complementaria a la medicina occidental y a fin de contribuir en mejorar el nivel de salud de la población.

El CENSI fue un Organismo dependiente del Instituto Nacional de Salud (INS) y, por ello estuvo limitado en la ejecución de políticas en materia de Salud Intercultural de manera integral y en todos los niveles de decisión y ejecución; sin embargo, en el 2004 fue responsable de elaborar el Plan de la Estrategia Sanitaria Nacional e incorporar actividades en relación a la salud de los Pueblos Indígenas y Originarios de otras Direcciones Generales y Organismos Públicos. Los resultados de la estrategia se desconocen y por tanto no podríamos precisar si hubo avances en cuanto a salud intercultural.

### **7.3.3 Principales acciones desarrolladas.**

#### **a. *Estrategia Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas.***

Mediante la Resolución Ministerial N° 771 del 2004, se establecieron once estrategias, de las cuales la Estrategia Nacional de los Pueblos Indígenas y Originarios estaba a cargo del CENSI.

La estrategia tuvo como objetivo reducir la brecha sanitaria existente entre los Pueblos Indígenas y Originarios. Para ello, el CENSI debía promover, coordinar y monitorear acciones para reducir los índices de mortalidad infantil, mortalidad general, desnutrición y morbilidad. Se debe precisar que todas las acciones debían considerar las pautas culturales de los Pueblos Indígenas y Originarios.

En cuanto a la reducción de índices de mortalidad infantil, mortalidad general, desnutrición, morbilidad, se desconocen los resultados; por lo tanto, no fue posible precisar si hubo avances en la salud de los Pueblos Indígenas y Originarios.

#### **b. *Norma Técnica para la Atención Integral de Salud a Poblaciones Excluidas y Dispersas (AISPED)***

La Norma Técnica AISPED tuvo como objetivo acercar los servicios de salud a las poblaciones más excluidas y dispersas. Para tal fin, la norma planteaba visitas periódicas a las Comunidades Nativas más alejadas. Cabe precisar que aunque existía la mejor voluntad en atender a éstos colectivos, los recursos humanos y logísticos resultaban siempre siendo insuficientes para cumplir con el conjunto de actividades planteadas por la norma técnica.

Finalmente, cabe indicar que en el periodo 2005 – 2006 se contó con 104 equipos itinerantes, tal como se aprecia en el siguiente cuadro.

**Cuadro N°33**  
**Número de Equipos-AISPED y Atenciones 2005 – 2006**

Región	DIRESA/DISA	N° de equipos	N° de localidades intervenidas		Total Atenciones
			Centro Poblado	Comunidad Indígena	
Amazonas	Amazonas	5	21	46	71814
	Bagua	1	0	11	14663
Ancash	Ancash	10	391	0	152785
Apurímac	Andahuaylas	8	92	0	18307
	Apurímac	10	114	11	42860
Ayacucho	Ayacucho	13	116	0	33607
Cajamarca	Cajamarca	3	94	0	19636
	Chota	2	80	0	22536
	Cutervo	3	71	0	25209
	Jaén	7	30	0	110827
Cuzco	Cuzco	5	61	35	43504
Huancavelica	Huancavelica	13	325	8	148071
Huánuco	Huánuco	11	116	5	29984
Junín	Junín	9	42	75	40760
La Libertad	La libertad	4	63	0	30407

Fuente: “Informes y Post Intervención AISPED-DIRESA.  
Dirección General de Salud de las Personas. MINSA 2007”

***c. Norma técnica “Atención del Parto Vertical con Adecuación Intercultural”***

El parto vertical fue una práctica muy extendida en el mundo prehispánico, tal como se aprecia en los grabados y cerámicas. Actualmente, la costumbre se mantiene en localidades de la sierra y selva del Perú. En contraste con el parto vertical, la medicina occidental desde el siglo XVII adoptó el modelo del parto horizontal, en principio, para poder usar el “fórceps”, que era el instrumento de moda de aquella época; posteriormente; la técnica se expandió y, actualmente, es el modelo más utilizado en las dependencias de salud.

En ese sentido, en el año 2005 se emitió la Resolución Ministerial N° 598-2005-MINSA, a través del cual se aprobó la “Norma Técnica para la Atención del Parto Vertical con Adecuación Intercultural” como parte de la Estrategia Sanitaria Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.

Asimismo, el Ministerio de Salud, junto con los Gobiernos Locales, implementaron las Casas de Espera en áreas rurales. Estos establecimientos, se encontraban en zonas aledañas al



establecimiento de salud y su misión era recibir a mujeres en el último mes de gestación, las preparaban para el parto y luego las trasladaban a los Centros de Salud para alumbrar. Las casas de espera fueron valoradas de manera positiva por las mujeres y, ante la demanda, de 99 casas de espera en el 2000, pasaron a 337 en el 2006, tal como se aprecia en el cuadro. Los criterios para que las gestantes accedieran a los servicios de las casas de espera fueron:

- Vivir en zonas rurales alejadas de los Centros de Salud.
- No contar con soporte familiar.
- Víctima de violencia.
- No contar profesional cualificado para la atención del parto en su localidad de origen.
- Problemas de salud que pongan en riesgo la salud de la madre y/o bebé.

**Cuadro N° 34**  
**Número de Casas de Espera**

Dirección Regional de Salud (DIRESA)	N° de casas de espera
Arequipa	8
Cusco	108
Loreto	2
Lima Norte	1
Lambayeque	2
Cajamarca	13
Chota	3
Bagua	9
Amazonas	1
La Libertad	4
Abancay	33
Ancash	8
Andahuaylas	9
Ayacucho	19
Huánuco	56
Huancavelica	26
Pasco	4
Junín	3
<b>Total</b>	<b>337</b>

Fuente: Ministerio de Salud (MINSA) 2006

**d. Seguro Integral de Salud (SIS)**

El SIS se creó el 2002 mediante Ley N° 27657. El objetivo fue brindar servicios de salud a las personas en situación de pobreza y pobreza extrema, entre ellos, los Pueblos Indígenas y Originarios, para tal fin se estableció las siguientes metas:

- Atender de forma secuencial al 100% de la población extremadamente pobre
- Mejorar capacidad de gestión en un periodo de cuatro años.
- Incrementar la financiación a través de la cooperación internacional en un periodo de cuatro años.
- Implementar acciones que conduzcan a la calidad en la gestión.

En el gráfico que se aprecia a continuación, se muestra el número de asegurados al SIS, durante el periodo 2002 – 2006.

**Gráfico N° 22**  
**Afiliados al SIS durante el periodo 2002 - 2006**



Fuente: Base de Datos SIS – Central

Asimismo, según el INEI, a través de la “Encuesta Nacional de Hogares 2004 – 2010”, el porcentaje de asegurados al SIS el año 2006 fueron 29% Población Rural.

## **8.1 Políticas Sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios durante el Gobierno de Alan García (periodo 2006 – 2011).**

### **8.1.1 Contexto económico, social y político.**

El segundo Gobierno de Alan García se caracterizó por incentivar y facilitar las condiciones para la gran inversión privada en todos los sectores económicos del país. Asimismo, lanzó una agresiva campaña para concretar los acuerdos del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. La campaña por el TLC en diversos medios de comunicación fue acompañada de una serie de artículos denominados: “El Síndrome del Perro del Hortelano”, los cuales se entendieron como una propuesta ideológica que fue materializada, tal como se describirá a continuación.

Los artículos, publicados en el diario El Comercio en octubre de 2008, giraban en torno a tres temas centrales:

- **La puesta en valor de los recursos económicos del país,** García sostenía que en nuestro país existían abundantes recursos naturales, que estaban siendo mal utilizados. Textualmente, en el artículo en mención, señalaba García A. (2007) “por el tabú de ideologías superadas, por ociosidad, por indolencia o por la ley del perro del hortelano que reza: si no lo hago yo que no lo haga nadie”. Él consideraba que los recursos naturales debían ser aprovechados a través de la propiedad privada y las grandes inversiones de capital, con los cuales se lograría mayor crecimiento económico y no quedar rezagados en la competencia con los países vecinos, dentro de la economía mundial.
- **Facilitar las condiciones para la explotación de los recursos naturales.** García, desde su planteamiento, sostenía que el Estado debía facilitar las condiciones para la explotación de los recursos, condiciones que favorecían al sector privado, tal como señaló en su artículo “Receta para acabar con el perro del hortelano”, en el que señala que “Si el Estado quiere promover la inversión privada no puede tener como objetivo que el sector privado gane lo menos posible (...). En vez de exigir criterios exagerados, debe dejarse al mercado y a la competencia de los privados la fijación de estas condiciones”. Dicha propuesta se concretó en 8 proyectos de ley presentados al

Congreso y otras 14 propuestas para garantizar la infraestructura y legalidad necesarias a los inversionistas y grandes capitales.

- **La función de las instituciones del Estado.** García sostuvo que entre el sector empresarial y el aparato estatal, existía una fuerte oposición, precisando que “los recursos económicos del Perú no se aprovechan, no solo por motivos ideológicos, sino también por razones burocráticas [...].la burocracia estatal, los gobiernos regionales y municipales (quienes concentran el poder y por ignorancia o afán de lucrar traban la inversión en sus municipios) y el Congreso (que postergaba la aprobación o no le da importancia a las propuestas presentadas por el Ejecutivo”.

Dos meses después de la publicación de los artículos, en diciembre de 2007, el Congreso de la República delegó facultades especiales al Poder Ejecutivo para legislar a favor de la implementación del TLC con EE.UU. En ese sentido, en el año 2008, se aprobaron 99 decretos legislativos, de los cuales 6 eran sobre Comunidades Campesinas y Nativas (D.L. 994, 1015, 1064, 1073, 1089 y 1090). Las consecuencias sociales y económicas de las seis normas fueron adversas para los Pueblos Indígenas y Originarios pues, a través de ellas se pretendía transferir sus tierras a aquéllos con capacidad de invertir. En ese contexto, y luego de aproximadamente un año de protestas indígenas en defensa de sus territorios, cuyo costo social fue la muerte y detención de indígenas, como los de Bagua, el Congreso derogó los Decretos Legislativos vinculados a las tierras de las Comunidades Campesinas y Nativas. Posteriormente, se inició la discusión sobre la Ley de Consulta Previa en el marco del Convenio 169 de la OIT.

***a. Estructura institucional en favor de los Pueblos Indígenas y Originarios. Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblo Andinos, Originarios y Afroperuano (INDEPA)***

Durante el Gobierno de Alan García, la dirección de INDEPA estuvo a cargo de Manuel Figueroa, ex-congresista de filiación aprista, responsable de una pobre gestión que consistió en realizar algunas actividades aisladas de difusión del folklore y tradiciones culturales de los

colectivos indígenas y Originarios. Asimismo, a nivel de gestión, se evidenció muy poca capacidad de decisión en temas referidos a los colectivos que representaba, improvisación y duplicidad de funciones y vacíos legales en su Reglamento que no se correspondía con lo establecido en el Convenio 169. Ante la evidente precaria gestión, en febrero de 2007 INDEPA dejó de ser un Organismo Público Descentralizado (OPD), pasando a depender del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).

Posteriormente, luego de un largo periodo de reestructuración que comprendió los años 2007 a 2010, INDEPA, mediante Decreto Supremo 022-2010-PCM, pasó a depender de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), asignándole el rango de Organismo Técnico Especializado (OTE). Al respecto, cabe precisar que el traslado de MIMDES a la PCM no fue inmediato, así como su condición de Organismo Técnico Especializado fue por un breve lapso de tiempo, pues poco después pasó a depender del Ministerio de Cultura.

Los párrafos anteriores nos sirven de ejemplo para reflexionar las razones por las cuales un Organismo, creado para impulsar políticas a favor de los Pueblos Indígenas y Originarios, pasó de ser un Organismo Público Descentralizado a una Unidad Ejecutora adscrita al Ministerio de Cultura, situación que demostró que al Gobierno de García nunca le interesó incluir a los Colectivos Indígenas y Originarios en la construcción del país y, si lo hizo, fue porque los acuerdos internacionales así lo exigían.

### **8.1.2 Legislación peruana en materia de los Pueblos Indígenas y Originarios durante el periodo 2006 – 2011**

#### ***a. Ley 29763. Ley forestal y de fauna silvestre***

La ley forestal y de fauna silvestre fue publicada el 22 de julio de 2011. El contexto en el cual se elaboró fue posterior a los sucesos de Bagua y se publicó pocos días después de que García culminara su Gobierno

La Ley Forestal creó una serie de Órganos especializados en la gestión de los bosques y de la fauna silvestre en el Perú. Los organismos creados fueron:

- SINAFOR (Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre) integrado, de manera funcional, por los Ministerios y los Organismos e Instituciones Públicas en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) cuyas funciones eran la gestión de los recursos forestales y fauna silvestre.
- SERFOR (Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre), Ente rector del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR) y autoridad técnico-normativa a nivel nacional, encargada de dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados a su ámbito.

Conviene subrayar que la Ley 29763 fue cuestionada por especialistas en temas ambientales y por representantes de las Organizaciones Indígenas y Amazónicas que señalaron que incluir en una Ley la gestión de la flora y fauna silvestre conduciría a minimizar los graves problemas generados por la caza ilegal de camélidos sudamericanos, los zoocriaderos y caza furtiva, entre otros.

Al respecto, en la comunicación personal del 11 de septiembre de 2018, el representante de la Organización ORPIAN, cuya representación abarcaba los Departamentos de Amazonas y Cajamarca, señaló “Para nosotros el problema no se ha resuelto, existen una serie de instancias encargadas de velar por los recursos naturales como son la fauna y la flora, pero estas no logran realizar acciones concretas para solucionar los problemas de sobreexplotación de recursos naturales, además es un error que la SINAFOR dependa del ministerio de Agricultura, los recursos forestales, los bosques son recursos naturales que deberían ser responsabilidad del Ministerio del Medio Ambiente. En nuestras comunidades nosotros somos respetuosos de nuestros bosques, son los taladores ilegales y las grandes empresas madereras que utilizando argucias legales para talar nuestros bosques y dañar nuestro medio ambiente”. (Comunicación Personal Sr, Shajian, M, 10 marzo 2019)

En definitiva, los vacíos legales no garantizaron el manejo adecuado de la flora y fauna del Perú, pues la tala indiscriminada de árboles siguió siendo un problema que provocó graves consecuencias en la vida de los pobladores de las comunidades amazónicas y en el deterioro del medio ambiente en general.

***b. Reglamento de la Ley 28736 para la protección de Pueblos Indígenas y Originarios en situación de aislamiento y contacto inicial.***

El 5 de octubre de 2007, se reglamentó la Ley para la protección de Pueblos Indígenas y Originarios en situación de aislamiento y contacto inicial. El Reglamento se dividió en cuatro títulos: “El primero, sobre las Disposiciones Generales; el segundo, sobre el régimen especial transitorio de protección; el tercero, sobre Pueblos Indígenas en situación de aislamiento, contacto inicial y Reservas Indígenas, y el cuarto, sobre protección de los Pueblos Indígenas y Reservas Indígenas” (Reglamento de Ley 28736, octubre 2007, títulos 1,2,3,4).

Al respecto el representante de la Comunidad Nativa de Boca Chinganaza señaló que la Ley y Reglamento eran contrarios y atentaban a los Derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial, y por tanto, constituían mayor retroceso en el cumplimiento de sus derechos.

En ese mismo sentido, el FENAMAD señaló que la Ley que daba origen al Reglamento para la protección de Pueblos Indígenas y Originarios, anteponía intereses económicos a los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas. (Comunicación Personal Tiwi U., 10 marzo 2019)

***c. Reglamento de la Ley N° 29482, sobre promoción para el desarrollo de actividades productivas en zonas alto andinas.***

Durante el Gobierno de Alan García existió una intensa campaña orientada a descalificar a los pequeños agricultores, poseedores de entre 2 a 4 hectáreas de terreno agrícola, a diferencia de aquellos que eran dueños de extensiones superiores a 20 hectáreas. En diciembre de 2007,

el Ministro de Agricultura de aquel entonces señaló en una entrevista al diario El Comercio, Benavides I. 2007 que “El desarrollo de la agricultura pasa por una agricultura competitiva, entendiendo como tal a la gran propiedad agraria, mientras que los pequeños agricultores y minifundistas forman parte de un sector ineficiente del agro”. En otra sección de la entrevista señaló “...Pero hoy día apenas la costa está titulada, pero la sierra y la selva están allí. Ese es un problema. Lo segundo es la mentalidad. La herencia de la reforma agraria que creó todos estos problemas y nos dejó el minifundio junto con las políticas de Estado que generaron un círculo vicioso”.

Bajo la premisa anterior, en diciembre de 2009 se publicó la Ley N° 29482, más conocida como la “Ley de Promoción para el Desarrollo de Actividades Productivas en Zonas Altoandinas”, es decir la Ley establecía exoneraciones tributarias, fomento a actividades productivas a fin de aliviar la pobreza.

Posteriormente, en enero de 2010, se aprobó el Reglamento de la Ley N° 29482 sin considerar las características altitudinales del territorio nacional, ni las características de la producción agrícola de autoconsumo a cargo de pequeños agricultores. Establecía, además, exoneraciones tributarias con la finalidad de promover y fomentar el desarrollo de actividades productivas y de servicios que generasen valor agregado y uso de mano de obra a fin de aliviar la pobreza.

Sin embargo, el Reglamento de Ley en su artículo 2 señalaba: “Los beneficios del alcance de ley estarán ubicadas en distritos que se encuentren a partir de los 2,500 metros sobre el nivel del mar y los 3,200 metros sobre el nivel del mar”. (Reglamento de Ley 29482, 2010, artículo 2), Altitudes que correspondían a localidades de la costa y selva, pero en ningún caso a localidades alto andinas, situadas a más de 3200 msnm.

Asimismo, otra muestra del desconocimiento sobre la realidad de los pequeños agricultores fue ofrecerles beneficios tributarios a aquellos agricultores que conformasen pequeñas asociaciones desconociendo que los problemas de los agricultores no pasaban por negarse a la asociatividad, sino, principalmente, por falta de infraestructura, asistencia técnica, créditos financieros y mercado para sus productos.



***d. Los decretos legislativos en materia a la adecuación del TLC con EE.UU.***

El Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos fue suscrito por Alejandro Toledo poco antes de finalizar su gobierno. Sin embargo, debido a las objeciones de los demócratas del Congreso de norteamericano, el TLC tuvo que ser modificado y, posteriormente, aprobado y ratificado por los Congresos Peruano y Norteamericano.

En ese sentido, durante el periodo comprendido entre 13 de marzo a 28 de junio de 2008 el Poder Ejecutivo, en virtud de las facultades otorgadas por el Congreso en materia de adecuación del TLC, emitió 99 Decretos Legislativos, de los cuales 26 tenían relación con la agricultura, el uso del agua y los recursos forestales y las Comunidades Campesinas y Nativas.

Conviene subrayar que los Decretos Legislativos sobre actividades agrarias tenían como objetivo promover la inversión y la competitividad de la agricultura. Es decir, promover la asociatividad de los pequeños agricultores y estimular el disponer de las tierras Comunes Campesinas y Nativas.

A continuación, se presentan Decretos Legislativos en asuntos vinculados a las Comunidades Campesinas y Nativas.

**Decretos legislativos vinculados a tierras comunales.**

- “Promueve la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola”. (D.L. 994, 13 de marzo).
- “Unifica los procedimientos de las Comunidades Campesinas y Nativas. de la sierra y la selva con los de la costa, para mejorar su producción y productividad agropecuaria”. (D.L. 1015, 20 de mayo).
- “Aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario”. (D.L. 1064, 28 de junio).
- “Modifica el literal b) del artículo 10º de la ley nº 26505, ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades”. (D.L 1073, 28 de junio).
- “Establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales”. (D.L 1089, 28 de junio).

### **Decreto Legislativo vinculado al aprovechamiento del agua.**

- “Promueve el aprovechamiento eficiente y la conservación de los recursos hídricos”. (D.L. 1083, 28 de junio).

### **Decreto legislativo vinculado a recursos forestales**

- “Aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre”. (D.L. 1090, 28 de junio).

### **Decreto legislativo vinculado a la promoción de organizaciones productivas**

- “Promoción de la organización de los productores agrarios y de la consolidación de la propiedad rural para el crédito agrario”. (10 de junio, D.L. 1020).

Como consecuencia de la promulgación de los Decretos Legislativos, la sociedad civil expresó su desacuerdo frente a su aprobación, especialmente, sobre los D. L. 1015, 1064, 1073 y 1090. De igual forma, los Colectivos Indígenas manifestaron que los Decretos Legislativos vulneraban sus derechos, asimismo los Decretos Legislativos 994, 1020, 1083 y 1089.

Respecto al Decreto Legislativo 1015, ésta eliminaba el requisito de la mayoría cualificada para la disposición de tierras comunales (Campesinas y Nativas) a cambio, se establecía que para disponer del territorio comunal, únicamente se necesitaba el voto favorable de la mayoría asistente a una “Asamblea Comunal”. La norma provocó la indignación y reclamo de los indígenas, motivo por el cual, en agosto del 2008, el Congreso derogó los D.L. 1015 y 1073. Los demás Decretos Legislativos estuvieron vigentes durante el 2008.

Asimismo, el Decreto Legislativo 1090, más conocido como la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, planteaba implementar un proceso de gestión competitivo, transparente y sostenible de los recursos forestales y fauna silvestre. Sin embargo, el Decreto Legislativo debilitó el marco legal forestal, pues abría la posibilidad de que las tierras se utilizaran en actividades agropecuarias u otras que afectaban la integridad de los recursos forestales y la fauna. Se confirmaba, de este modo, que la nueva norma facilitaba la depredación de los bosques cambiando el uso de las tierras para la agroindustria y/o monocultivo. Ejemplo de ello fue el

otorgamiento de tierras al Grupo Romero en la Región San Martín, para el cultivo de agrocombustibles.

En ese contexto, las protestas y la presión pública obligaron al Ejecutivo remitir al Congreso una modificatoria que incluyó el restablecimiento del patrimonio forestal y nuevas condiciones para el cambio de uso de tierras con aptitud forestal,

Asimismo, el Decreto Legislativo 1064, derogaba los Títulos I, II, III, IV y la Séptima Disposición Complementaria del Decreto Legislativo 653, referida al cambio de uso de tierras eriazas por tierras dedicadas a actividades acuícolas; es decir, promovía su privatización para la implementación de actividades como la maricultura, piscicultura u otros usos análogos. Modificatoria que no debía ser aplicable a las tierras eriazas de la Amazonía, denominadas “restingas”, las cuales en temporada de lluvia suelen inundarse y, con ello, nutrir y hacer más productivos los suelos de las comunidades ribereñas de la selva.

En ese escenario de descontento social, la polarización del país se hizo evidente con el enfrentamiento de Bagua y cuyas lamentables consecuencias fueron la muerte de indígenas y policías. Posteriormente, el Congreso derogó los Decretos 1064 y 1090, en su defecto se restituyó la antigua Ley Forestal y de Fauna Silvestre y del Decreto Legislativo 653.

Finalmente, se debe mencionar que el reclamo de las comunidades indígenas no sólo era por sus propiedades comunales, sino también, por las tierras que rodeaban a sus comunidades de las que dependen para su subsistencia.

### **8.1.3 Programas y/o proyectos implementados desde el sector agricultura en el marco de las Políticas Sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios, durante el periodo 2006 - 2011.**

La ejecución de los programas y proyectos desde el sector agricultura estuvieron orientados al cumplimiento de los acuerdos de TLC con EE.UU. y favorecer a los grandes grupos empresariales; en ese sentido, y con la finalidad de justificar como necesidad la implementación de una política agraria cercana a los intereses de los grandes grupos

económicos, el Ministerio de Agricultura elaboró el “Plan Estratégico Sectorial Multianual de Agricultura 2007 – 2011”. El documento señalaba que la problemática de la agricultura se debía: “1) Aprovechamiento no sostenible de los recursos naturales, 2) bajo nivel de competitividad y rentabilidad agraria, 3) limitado acceso a servicios básicos y productivos del pequeño productor agrario, 4) débil desarrollo institucional del sector agrario”. (Plan Estratégico Sectorial Multianual de Agricultura, 2007). Para tal efecto, el Ejecutivo desarrolló los siguientes proyectos.

***a. Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT).***

Desde la cosmovisión andina y amazónica, la interacción de las Comunidades indígenas y amazónicas con su territorio tiene múltiples dimensiones. La tierra no sólo es la fuente de recursos económicos, sino también es el lugar se adquieren la cultural y los valores de la Comunidad; por ello, el cuidado de su tierra no es únicamente debido al impulso ecologista, sino porque es parte de su esencia como comunidad.

Partimos de la anterior premisa para destacar la importancia del territorio en la vida de las colectividades indígenas y amazónicas y, como tal, un derecho fundamental que el Estado debería garantizar; sin embargo, según COFOPRI, durante el periodo 2006 a 2011, el programa de Titulación de Tierras sólo reconoció 19 títulos y 23 ampliaciones territoriales a Comunidades Nativas. En el caso de las Comunidades Campesinas, la tendencia fue similar; es decir, durante cinco años se reconocieron 142 títulos y 13 ampliaciones territoriales.

Cabe precisar que, según los expertos, el proceso de titulación de las Comunidades Campesinas y Nativas, se retrasó debido a que el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), que dependía del Ministerio de Agricultura, pasó a depender de COFOPRI, institución que tenía experiencia en la formalización de predios urbanos. Este estancamiento en el proceso de titulación fue, también, la causa de la suspensión de la financiación del BID para la titulación.

### ***b. Sierra Exportadora***

El programa sierra exportadora estuvo dirigido a pequeños agricultores de la sierra, localizados entre los 2500 y 4500 metros sobre el nivel del mar. El objetivo del programa fue, tal como señalaba el Artículo 1 de la Ley, la creación del programa Sierra Exportadora, *“Declárase de interés nacional la promoción, fomento y desarrollo de las actividades económicas en la sierra, con especial énfasis en la agricultura, ganadería y acuicultura andinas, así como su transformación e industrialización con fines de exportación y como instrumento de lucha contra la pobreza y generación de empleo productivo”*.

El programa absorbió al Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) y al Proyecto de Investigación y Extensión Agrícola para promover la Innovación y Competitividad del Agro Peruano (PIEA-INCAGRO). Asimismo, el programa pasó a depender de la Presidencia del Consejo de Ministros, aunque el directorio estuvo integrado por representantes del Ministerio de Agricultura, Economía y Comercio Exterior.

Asimismo, según el documento de creación del programa los objetivos fueron: a) incorporar 150,000 hectáreas de tierra a la actividad agrícola a razón de 30,000 hectáreas por año; b) Reconversión de la producción agrícola de la sierra mediante su orientación al mercado externo; c) Mejora del ingreso del campesino de la sierra y; d) Reducción sustancial de la pobreza rural.

Transcurridos cinco años, el balance del programa fue negativo; es decir, no logró incorporar 150,000 hectáreas de tierra a la actividad agrícola, ni se consiguió producir para el mercado externo, y menos aún se mejoraron los ingresos, ni se redujeron los índices de pobreza de los campesinos. Según los entendidos, el programa estuvo mal planteado, porque la reconversión de 150,000 hectáreas no sólo pasa por la buena voluntad de los campesinos y sus funcionarios; por el contrario, requiere de una fuerte inversión a nivel de infraestructuras, como construcción de represas para irrigar la tierra, carreteras para el transporte de productos, invertir en tecnología e insumos agrícolas, asistencia técnica permanente, entre otras inversiones que el programa nunca contempló. Por el contrario, el programa “Ampliación de la frontera agrícola”, implementado en la costa norte del Perú, y que supuso una inversión de 580 millones de dólares

destinados al proyecto hídrico Olmos, benefició principalmente al Grupo Gloria; en otras palabras, un proyecto financiado por todos los peruanos benefició únicamente a una empresa.

## **8.2 Políticas sociales desde el sector educación dirigidas a los Pueblos indígenas y Originarios durante el Gobierno de Alan García Pérez (periodo de 2006 – 2011).**

Tal y como se mencionó en acápite anteriores, durante el Gobierno de Alan García, el Ejecutivo emitió una serie de Decretos de Urgencia que vulneraban los derechos de los Pueblos Indígenas. En ese escenario, las políticas sociales de educación intercultural estuvieron caracterizadas por el autoritarismo y una desfasada visión de la unidad nacional, que imponía el uso de una lengua y una sola cultura, tal y como señaló Antonio Chang, Ministro de Educación de aquel entonces, en su intervención en el Congreso de la República. Chang, A (2006) “Nosotros creemos que se deben respetar los idiomas nativos Originarios andinos, Originarios amazónicos, pero es necesario también que en el país haya una unidad lingüística. El país tiene que tener una unidad lingüística, no podemos ir creando más bien desunión lingüística”

### **8.2.1 Política de Educación Intercultural Bilingüe e Instancia responsable de su ejecución.**

#### ***a. Política de Educación Intercultural Bilingüe***

La política de educación intercultural fue funcional a la visión política del Gobierno aprista; es decir, se ejecutaron acciones aisladas sin ningún plan estratégico que permitiera garantizar la Educación Intercultural Bilingüe, tal y como se corroboraría a través del Decreto Supremo 027-2007 de la Presidencia del Consejo de Ministros, que definió y estableció las “Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las Entidades del Gobierno Nacional”. El DS 027-2007 estableció “12 políticas sectoriales en materias de: 1) Descentralización, 2) Igualdad entre hombres y mujeres, 3) Juventud, 4) Pueblos andinos, Originarios, Afroperuanos y asiático peruanos, 5) Personas con discapacidad, 6) Inclusión, 7) Extensión tecnológica, medio ambiente y competitividad, 8) aumento de capacidades sociales, 9) empleo y Mype, 10) simplificación administrativa, 11) política anticorrupción y 12) política de seguridad y defensa

nacional. Como se observa, ninguna de las políticas sectoriales estaba referida a Educación y menos aún a Educación Intercultural Bilingüe.

***b. Instancia responsable de la implementación de la Política de Educación Intercultural.***

Durante el segundo Gobierno aprista, se desarticuló la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEBI) y se creó la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural (DIGEBIR), a cargo de: a). La Dirección de Educación Rural (DER) y, b). La Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (DEIB), cuyas funciones fueron:

- **Dirección de Educación Rural (DER).** La DER fue responsable de la ejecución del Programa de Educación en Áreas Rurales (PEAR). El programa debía ejecutarse en tres fases por un periodo de 10 años. Sin embargo, debido a problemas de gestión, sólo se ejecutó la primera fase (2004 a 2007), en la que se invirtieron 94'000,000 millones de dólares, de los cuales 52'500,000 eran financiados por el Banco Mundial en calidad de préstamo y el restante por el Tesoro Público.

Cabe añadir que el Banco Mundial, en su reporte, señaló que los resultados del PEAR habían sido negativos y que se debían a la alta rotación de los funcionarios del MINEDU, además de sus limitadas capacidades de gestión (Banco Mundial 2008) “The government faced serious challenges at the time of Project implementation .There were six different ministers, with an average tenure of about one year, as well as consequent changes of directors and project staff. There were five project coordinators, each with an average tenure of about one year. Coordination with regions was limited, and financial issues were not quickly followed up. There was limited ownership of the project, limited understanding of its goals, and changes in priorities. Human resource allocation weakened with time. Even though the Bank team discussed the Project with all new incoming teams, the vision of improving rural education was eclipsed by other priorities that were brought by new administrations”

- **Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (DEIB).** La DEIB fue una dirección que, desde su implementación, careció de un Plan Estratégico orientado a ampliar la cobertura de la EIB, dar sostenibilidad a algunas acciones efectuadas por anteriores Gobiernos y otras que permitieran garantizar una educación de calidad a los Pueblos Indígenas y Originarios. Pese a ello, se desarrollaron actividades como la elaboración de materiales didácticos y la normalización de lenguas; es decir, la fijación del código lingüístico del idioma y su adecuación a las necesidades de normalización social, aunque en muchas ocasiones éstas se realizaron por iniciativa de los Gobiernos Regionales.

Asimismo, las actividades desarrolladas por el DEIB se ejecutaron con el presupuesto del PEAR. Al suspenderse y carecer de recursos financieros, el DEIB optó por reducir la contratación de personal especializado y reducir recursos materiales, factores que, sumados a la falta de voluntad política, Plan Estratégico, presupuestos y especialistas condujeron al debilitamiento de la oferta formativa en Educación Intercultural Bilingüe.

En resumen, durante el Gobierno de García, atender las necesidades de las poblaciones indígenas y amazónicas no fue prioritario, como tampoco lo fue el implementar Políticas sociales de Educación Intercultural Bilingüe, tal y como señaló Trapnell y Zavala (2009)

En la DEIB se desarrollan actividades puntuales en algunas líneas de trabajo. Así, por ejemplo, se producen materiales de forma participativa y se conducen procesos de normalización de lenguas...Sin embargo, esto se realiza sin ningún plan estratégico orientado a ampliar la cobertura de la EIB.

### **8.2.2 Principales acciones desarrolladas.**

Las medidas que asumió el Gobierno aprista pretendían estandarizar la educación, pues las normas que se implementaron pusieron en riesgo lo poco que se había avanzado en materia de la EIB a lo largo de los últimos 30 años. Entre las acciones desarrolladas durante el segundo Gobierno aprista tenemos:



**a. *Evaluación para la formación docente en EIB.***

En el marco de las acciones de mejora de la Educación Intercultural Bilingüe, el Ministerio de Educación emitió la Resolución Ministerial 0017-2017 sobre los criterios de ingreso a la formación docente en los Institutos Superiores Públicos y Privados. La Norma establecía que los postulantes debían ser evaluados en dos etapas: la primera, sobre conocimientos generales, cuya calificación mínima debía ser 14 para optar a la segunda etapa, donde las evaluaciones eran psicológicas y de aptitud.

Asimismo, se debe añadir que los postulantes a la carrera docente eran estudiantes provenientes de la educación pública rural y urbana marginal, caracterizados por su frágil formación académica y, por tanto, con pocas posibilidades de puntuar 14. Al respecto, Trapnell L. y Zavala V. señalaron que (2009: 100) “En el ámbito nacional, solo 454 postulantes, de un total de 14,847, lograron pasarla segunda etapa de la prueba para el ingreso a los ISP en el 2007. En esta oportunidad no se abrió ningún aula para la especialidad de EIB. En el año 2008 ingresaron 12 de los 1,317 postulantes para esta especialidad y solo 4 lo lograron a inicios de 2009, lo cual representa 1% del total de los inscritos para esta carrera”.

Cabe precisar que la DIGEIBIR-DEIB no se pronunció respecto al proceso de evaluación y reducido número de ingresantes a la carrera docente, pese a ser la Entidad responsable de velar por el desarrollo de la EIB en el país, demostrando su poca injerencia y falta de voluntad política en impulsar verdaderas transformaciones sociales.

**b. *Capacitación docente.***

Desde el año 2007 las capacitaciones docentes tendieron a homogeneizarse; así, por ejemplo, las capacitaciones en Educación Intercultural Bilingüe eran las mismas que se dictaban para Educación Básica Regular y consistieron en fortalecer las áreas de comunicación, lógico-matemáticas, ambas en idioma castellano.

Al respecto, Trapnell y Zavala (2009) señalaron:

Un indicador de que el tema de la EIB se había difuminado en la nueva modalidad de capacitación fue la prueba de salida que se tomó a los capacitados en el año 2007, solo hubo una pregunta sobre interculturalidad. Según el MED, era debido a que no tenían una propuesta específica para la capacitación en EIB, y la DEIB estaba sometida al sistema estandarizado implementado por el programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP), a cargo de la Dirección de Educación Superior Pedagógica del Ministerio de Educación. (p. 104)

La ausencia de una propuesta específica de capacitación en EIB demostraría el desinterés del Ministerio de Educación en atender a los Pueblos Indígenas y Originarios, situación que vulneraba sus legítimos derechos. Al respecto, Luzquiños J. (2019) señaló que “La política económica neoliberal afectó el diseño de las políticas sociales dirigidas a poblaciones indígenas en la medida que estas políticas, en un contexto globalizado, buscaron estandarizar todas las esferas y espacios públicos. En ese sentido, las políticas sociales, no respondieron al contexto territorial donde vivían estas poblaciones. La política económica neoliberal en los años 90, orientó la política educativa en el país, a través del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Esto repercutió de manera desfavorable en la educación del país, privatizando la educación y empeorando la calidad educativa” (Comunicación personal junio 2019).

***c. Evaluación en comprensión lectora.***

En 2006, poco tiempo después de iniciado el segundo Gobierno de García, se realizó una evaluación nacional en castellano, dirigida a niños de segundo grado, sobre comprensión lectora. La evaluación no consideró a los niños de las 3804 Instituciones Educativas reconocidas como bilingües, niños que habían aprendido a leer en una lengua originaria.

Los bajos resultados de la evaluación obligaron a la Unidad de Medición de la Calidad UMC considerar en sus evaluaciones a algunas lenguas originarias.

***d. Contratación docente***

En el año 2008, el Ministerio de Educación estableció como requisito para la contratación docente obtener 55/100 puntos en la evaluación y contar con título en pedagogía. El resultado de la prueba fue negativo, pues miles de docentes no alcanzaron el puntaje normado. En tales circunstancias, el Ministerio de Educación optó por la contratación de docentes siguiendo el orden de mérito alcanzado en la prueba, alternativa de solución que siguió excluyendo a los docentes que procedían de las Comunidades Andinas y Amazónicas, quienes poseían otras potencialidades que la evaluación no consideraba, pero que les hacía importantes en la educación intercultural. Asimismo, se debe precisar que la norma era contraria a la Ley de educación, que promovía la contratación local de docentes indígenas tal y como señalaba el capítulo V “Es deber del MED promover, en las instituciones educativas para los Pueblos Indígenas, la incorporación por nombramiento o contrato de personal docente indígena, hablante de la lengua del lugar donde ejercerá su función”.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, consideramos que las medidas aplicadas durante el segundo Gobierno Aprista se enmarcaban en la visión neoliberal y tecnocrática.

**Cuadro N° 35**  
**Cuadro resumen sobre políticas sociales educativas durante el Gobierno de**  
**Alan García, periodo 2006 - 2011**

<b>Política de Educación Intercultural Bilingüe</b>	<b>Instancia responsables de la política de EIB</b>	<b>Qué se concibe por educación intercultural.</b>	<b>Acciones desarrolladas en el marco de la Política Educativa promulgada</b>
El gobierno Aprista planeaba que la única manera de garantizar el crecimiento económico y una posición más competitiva del país era a través de la entrega de los recursos y paisajes naturales a los grandes inversionistas. Desde esta perspectiva, se emitió un conjunto de decretos y normas que ponían en peligro los derechos territoriales de los pueblos indígenas; así como también, ponían en riesgo, la formación integral de los niños y niñas de los pueblos originarios y atentaban contra su derecho a la educación.	Durante el segundo Gobierno aprista, se volvió a restar importancia a la Educación Intercultural Bilingüe para ubicarla debajo de la nueva Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural, la DIGEBIR. Esta tuvo dos direcciones: DEIB dedicada a la EIB, y la Dirección de Educación Rural (DER), que se encargaba de la educación rural. La DEIB estuvo bajo la jefatura del Director General, quien a su vez era director de la DER.	Vulneraron los derechos de los pueblos originarios a la educación intercultural, por el contrario promovieron y desarrollaron una educación homogeneizadora y castellanizadora.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nota 14 para ingresar a las Universidades e Institutos Superiores Pedagógicos y el fin de la formación docente en EIB.</li> <li>- Estandarización de la capacitación a docentes.</li> <li>- Evaluaciones nacionales estandarizadas sobre lecto-escritura, dirigida a los niños y niñas de las escuelas EIB.</li> <li>- Aplicación de normas sobre el proceso de contratación de maestros y su repercusión en la calidad educativa</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada

### **8.3. Políticas sociales desde el sector salud dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios durante el Gobierno de Alan García (periodo 2006 – 2011).**

El año 2009, tras los sucesos ocurridos en Bagua, la Comisión Multipartidaria 2010 del Congreso de la República, recomendó actualizar el “Plan de Acción para los asuntos prioritarios de las Comunidades Nativas”, actualización que culminó en diciembre de 2009 con el Informe sobre Políticas Públicas para Pueblos Indígenas. El Plan de acción actualizado consideró cuatro ejes, éstos eran “1) Institucionalidad y Representación; 2) Territorio y Desarrollo; 3) Educación Intercultural Bilingüe y; 4) Salud Intercultural”. La propuesta quedó en una declaración de intenciones debido a la falta de voluntad política porque el problema indígena no era prioritario.

### **8.3.1 Política de Salud Intercultural e Instancia responsable de su implementación.**

#### ***a. Política de Salud Intercultural***

En el año 2009, el CENSI elaboró el “Plan General de la Estrategia Sanitaria Nacional Salud de los Pueblos Indígenas 2009 – 2012”, con la finalidad de desarrollar acciones para disminuir las brechas sanitarias de las poblaciones indígenas a nivel nacional y/o regional. Los objetivos estratégicos del Plan fueron: “Implementar la pertinencia intercultural, ampliar la oferta de salud de calidad, incrementar los recursos humanos y financieros en los centros de salud, promover un medio ambiente saludable y fortalecer el sistema de vigilancia y acciones en Salud Pública, gestionar el diseño e implementación de la Política Nacional de Salud Intercultural”.

Cabe precisar que el CENSI, contó con el apoyo de un Comité Técnico permanente integrado por la Dirección General de Insumos y Drogas, la Dirección General de Salud Ambiental, Dirección General de Epidemiología, la Dirección General de Salud de las Personas, la Dirección General de Promoción de la Salud, el Seguro Integral de Salud (SIS), el Comité Consultivo integrado por Instituciones Académicas, Agencias de Cooperación Internacional, y ONGs relacionadas con la estrategia sanitaria.

#### ***b. Instancia responsable de su implementación. CENSI***

La instancia responsable en temas relativos a Salud Intercultural fue el Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI). Las funciones que desempeñó fueron:

- Proponer políticas y normas en salud intercultural
- Coordinar la Estrategia Sanitaria de los Pueblos Indígenas.
- Coordinar con los Gobiernos Regionales y otras dependencias del MINSA la aplicación de la estrategia Sanitaria.
- Promocionar el uso seguro e informado de las medicinas alternativas.

### **8.3.2 Principales acciones desarrolladas**

Las acciones desarrolladas en función al cumplimiento del “Plan General de la Estrategia Sanitaria Nacional Salud de los Pueblos Indígenas 2009 – 2012”, fueron, puntualmente, tres, que se venían ejecutando por anteriores Gobiernos y fueron:

#### ***a. Adecuación técnica del Parto Vertical***

Durante el segundo Gobierno de Alan García, el Ministerio de Salud mantuvo el modelo de atención a mujeres gestantes a través del Parto Vertical, ya que el modelo había contribuido a reducir los índices de mortalidad materna, tal y como señalaba la información estadística de dicha Entidad. Así, por ejemplo: durante el periodo 2004 a 2006 la mortalidad materna se redujo en un 45%, durante el periodo 2005 a 2007 un 48.3% y durante el año 2008 un 52%.

La adecuación técnica fue un gran acierto, pues las mujeres de las Comunidades Campesinas y Originarias accedían más a los puestos de salud para hacerse los exámenes prenatales y también para alumbrar, respetando sus pautas culturales.

#### ***b. Casas de espera.***

Las casas de espera estaban acondicionadas para atender a las gestantes o puérperas con dificultad de acceso a los Servicios de Salud, de forma temporal.

Sus funciones eran: ofrecer acceso rápido a un establecimiento de salud con capacidad para atender una emergencia obstétrica, ofrecer residencias temporales a mujeres embarazadas de escasos recursos, víctimas de violencia y en condiciones de abandono,

Según datos del Ministerio de Salud, en el año 2000 se contaba con 99 casas de espera; en el año 2009 la cifra ascendió a 400 casas de espera.

***c. Seguro integral de Salud.***

El SIS fue creado en el año 2002 mediante la Ley N° 27657 y constituyó un Organismo Público ejecutor calificado como Institución Administradora de Fondos de Aseguramiento en Salud (IAFAS).

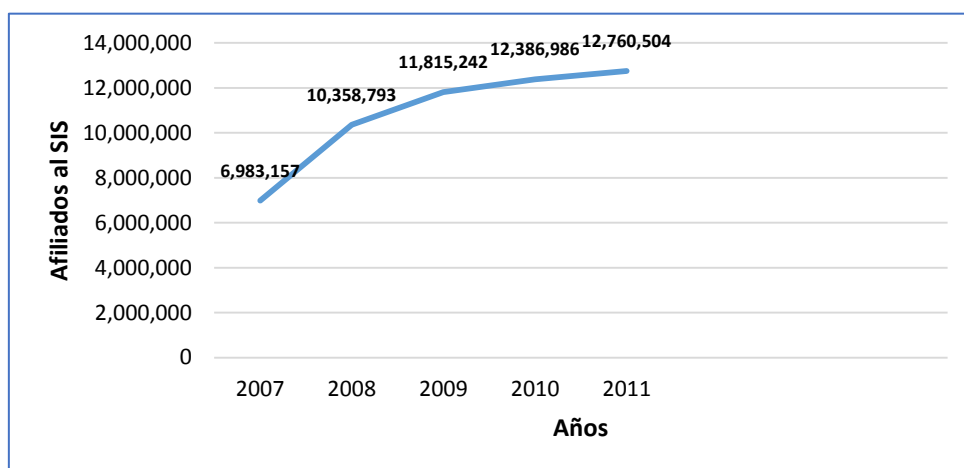
En el marco del Acuerdo Nacional, el Seguro Integral de Salud se vinculó en la “Décimo Tercera Política de Estado: Acceso universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social”.

Los objetivos del Seguro Integral de Salud eran la captación y gestión de fondos para el aseguramiento de prestaciones de salud y la cobertura de riesgos de salud de los asegurados. Con ese propósito se establecieron cinco líneas de acción:

- Contribuir al ejercicio del derecho a la salud.
- Garantizar la cobertura financiera de la población asegurada al SIS.
- Contribuir a la disminución de la prevalencia de la Desnutrición Crónica Infantil y la Morbimortalidad Materno Neonatal, el control de enfermedades transmisibles y no transmisibles, así como la mejora de los otros indicadores de la salud
- Contribuir al fortalecimiento de la rectoría del sector salud para el desarrollo de las políticas de aseguramiento universal en salud.
- Contribuir a la protección financiera para enfermedades de alto costo y enfermedades raras y huérfanas.

Según el informe Anual Julio 2013 - Diciembre 2014 del SIS, la población asegurada al SIS hasta diciembre de 2011 fue de 12'760,504 personas, que representaban el 42.8%% de la población nacional (29, 797,694 según el INEI).

**Gráfico N°23**  
**Afiliados al SIS durante el Periodo 2007 a 2011**



Fuente: Memoria Institucional Anual Período 2014, Seguro Integral de Salud – SIS

## **9.1 Políticas sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios durante el Gobierno de Ollanta Humala (Periodo 2011 – 2016).**

### **9.1.1 Contexto económico, social y político.**

El triunfo de Ollanta Humala Tasso, en las elecciones del 2011, causó expectativas en las capas populares. Con su mandato se esperaba un cambio sustancial en el modelo económico y, por consiguiente, la aplicación de medidas que favorecieran a los colectivos más pobres del país; sin embargo, Humala, en segunda vuelta, renunció a su programa original que tuvo el respaldo de los sectores progresistas y adoptó el programa “La Hoja de Ruta”, respaldado por la derecha, el ex presidente Alejandro Toledo e intelectuales como Vargas Llosa.

Los primeros meses de Gobierno dieron la impresión que sería un gobierno progresista. Muestra de ello fue la elección de técnicos e intelectuales de izquierda para la conformación del Gabinete Ministerial; de igual manera, la propuesta de impuesto adicional a las empresas mineras, la promesa de consulta previa a las Comunidades para la aprobación de proyectos extractivos, el impulso de nuevos programas sociales y el acercamiento a Brasil y UNASUR; sin embargo, el conflicto minero “Conga” (Cajamarca), que logró paralizar el proyecto minero,



marcó un punto de inflexión, que provocó la destitución del Premier Salomón Lerner y el nombramiento del ex general Oscar Valdés, conocido por su orientación neoliberal.

***a. Estructura institucional a favor de los Pueblos Indígenas y Originarios.***

Durante el segundo Gobierno de García, INDEPA, Organismo Público Descentralizado (OPD), con rango Ministerial, personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en sus decisiones, fue debilitándose paulatinamente y en julio de 2010 pasó a ser una Unidad Ejecutora dependiente del recién creado Ministerio de Cultura.

En ese contexto, al asumir Humala Tasso como Presidente del Perú, se crearon dos Órganos de línea en el Ministerio de Cultura: la Dirección General de Políticas de Inclusión de los Conocimientos Ancestrales y la Dirección General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos, cuyas funciones, según el ROF, eran las funciones de INDEPA. Dicha disposición contravenía el artículo 26 de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, según la cual las Direcciones de Línea debían cumplir la política sectorial del Ministerio. Ante ese vacío institucional, y con la finalidad de implementar la Ley de Consulta Previa, se conformó una Comisión Multisectorial Temporal encargada de elaborar el Reglamento de la Ley de Consulta Previa. La Comisión estuvo integrada por los 14 Ministerios del Poder Ejecutivo, representantes de dos Organizaciones Nacionales de Pueblos Indígenas, la Confederación Campesina del Perú (CCP) y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP).

**9.1.2 Legislación peruana en materia de los Pueblos Indígenas y Originarios durante el periodo 2006 – 2011.**

***a. Ley 29875.***

La Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y Originarios se promulgó la Ley N° 29875, el 6 de septiembre de 2011. Su promulgación constituyó un hito en la lucha por los derechos de los Pueblos Indígenas y Originarios.

La ley 29875 está dividida en 4 títulos y 20 artículos. El primer título “Aspectos generales” contiene 4 artículos, algunos de los cuales mencionaremos a continuación:

“Objeto de la Ley. Ley desarrolla el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta previa a los Pueblos Indígenas y Originarios respecto a las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente. Se interpreta de conformidad con las obligaciones establecidas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”. (Ley 29875, septiembre 2011, Artículo 1)

“Derecho a la consulta, es el derecho de los Pueblos Indígenas y Originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo”. (Ley 29875, septiembre 2011, Artículo 2).

“Principios, los principios rectores de la consulta son: Oportunidad, Interculturalidad, Buena fe. Flexibilidad, plazo razonable, ausencia de coacción, información oportuna”. (Ley 29875, septiembre 2011, Artículo 4)

Aunque la ley señala claramente los principios que la rigen, en la práctica ha sido muy cuestionada, principalmente, por parte de los colectivos indígenas y originarios. Y ello debido a que los procesos de consulta previa no se hacen sobre aspectos relevantes que afectan su hábitat, sus recursos y su vida en general.

De igual manera, define los criterios de identificación de los Pueblos Indígenas y Originarios, precisando dos criterios: “a) criterios objetivos (Descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional, estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que ocupan, instituciones sociales y costumbres propias, Patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional), y b) los criterios subjetivos relacionado con la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria. Las Comunidades Campesinas o andinas y las Comunidades Nativas o pueblos amazónicos pueden ser identificados también como pueblos indígenas u originarios”. (Ley 29875, septiembre 2011, Título 2, artículo 7).

En referencia al artículo 7 de la ley 29875, señala erróneamente que las comunidades campesinas solo se ubican en los andes, cuando en realidad éstas se extienden en todo el país (costa, sierra y selva). Asimismo el criterio objetivo no recoge adecuadamente el reconocimiento como Pueblo Indígena.

En tal sentido, los obstáculos que el Gobierno estableció para reconocer a las más de 11,500 Comunidades Campesinas y Nativas su condición de Pueblos Indígenas se debió al interés adjudicar actividades extractivas en sus territorios. Este fue el motivo por el cual se realizaron pocas consultas en Comunidades Campesinas y Nativas.

“Art. 8. Etapas del proceso de consulta, Art. 9. Identificación de medidas objeto de consulta, Art.10. Identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados, Art.11. Publicidad de la medida legislativa o administrativa, Art. 12 Información sobre la medida legislativa o administrativa, Art. 13, Evaluación interna de las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios, Art. 14 Proceso de diálogo intercultural, Art.15. Decisión, Art. 16. Idioma”. (Ley 29875, septiembre 2011, título III “Etapas del proceso de consulta”, artículos 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16).

Los procesos de consulta previa realizados se hicieron sobre aspectos irrelevantes que han limitado a las Comunidades el decidir sobre temas que realmente les afectaban como Comunidad, tal y como señaló el informe sobre consulta previa elaborado por las ONGs Oxfam y Cooper Acción, Leiva A. (2018: 14) señala que “34 procesos de consulta se han realizado desde la aprobación de la Ley de Consulta, hace seis años. Al inicio, las empresas extractivas dijeron que la consulta sería una traba burocrática; pero hoy la consideran un instrumento que les da legitimidad, pues el Gobierno ha dejado fuera de la consulta las decisiones más importantes de los proyectos mineros y petroleros, perjudicando los derechos de los pueblos originarios”.

El título IV de la Ley “Obligaciones de las Entidades Estatales respecto al proceso de consulta” contiene cuatro artículos:

El título IV de la Ley, así como los anteriores, fue criticado por las Organizaciones Comunales y por especialistas en temas de derechos indígenas, que sostuvieron que los procesos de consulta realizados no cumplieron con el objetivo de la Ley; es decir, no fue un diálogo horizontal respetando la cultura de los pueblos involucrados en el proceso de consulta, tal y como señaló el presidente de la Comunidad Campesina de Aulla, Galindo, F. (2019) “La ley precisa que los funcionarios a cargo del proceso de consulta deben informarnos previamente del proyecto minero que quieren ejecutar en nuestras tierras, las consecuencias que tendrá, si dañará nuestras tierras y nuestras fuentes de agua y qué mineral extraerán, con la información que nos den nosotros decidiríamos si nos conviene o no, nosotros vivimos de esto, qué pensaría Usted si se queda sin trabajo, sin casa, sin agua y sin tierras, eso pensamos nosotros. Pero aquí es al contrario” (Comunicación personal Junio 2019).

Como se aprecia, la implementación de la Ley de Consulta Previa no ha garantizado que se cumplan los derechos de los Pueblos Indígenas y Originarios, por lo que el Ministerio de Cultura debería replantear la ejecución de la Ley a fin de que cumpla los legítimos Derechos de los Pueblos Indígenas y Originarios.

### **9.1.3 Programas y/o proyectos ejecutados desde el sector agricultura en el marco de las Políticas Sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios, durante el periodo 2006 – 2011**

Es muy común escuchar en nuestro país que las políticas sociales varían continuamente y dependen, básicamente, del Gobierno que asume la gestión del país. A manera de ejemplo, señalar que, en 16 años comprendidos en el periodo 1990 – 2016, veinte fueron los Ministros de Agricultura un promedio de un Ministro por año. La mitad de esos Ministros no eran militantes de ningún partido político, por lo que su gestión no respondía a los lineamientos políticos del partido gobernante; sin embargo, existió continuidad en favorecer a los grandes grupos empresariales en la concentración de la propiedad de la tierra, el acceso al agua, en la creación y consolidación de la agricultura de exportación, en desmedro de la agricultura familiar, comprendidas como tales: las Comunidades Campesinas y Nativas, y pequeños agricultores.

**a. *Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú III***

El Proyecto “Titulación y Registro de Tierras Rurales” tuvo tres etapas. En la primera etapa se registraron 83% de los predios en la costa, en la segunda etapa 53% en la sierra. Posteriormente, durante el periodo 2006 – 2010, el Proyecto fue asimilado por COFOPRI, dependiente del Ministerio de Vivienda que, a su vez, asignó funciones a los Gobiernos Regionales y cuyo avance en el proceso de titulación rural fue nulo.

En 2013, la competencia fue devuelta al Ministerio de Agricultura y Riego y reestructurada durante los años 2013-2014, periodo en el cual se creó la Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural, responsable del Proyecto “Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú – PTRT – III”.

El Proyecto de Titulación y Registro de Tierras Rurales III tenía como objetivo titular las tierras de las Comunidades Campesinas y Nativas. En ese sentido, en febrero de 2015, el Banco Interamericano de Desarrollo prestó al Perú S/224'000,000, dinero que sería destinado al programa de titulación de propiedades rurales en diez departamentos de la selva, ceja de selva y zonas focalizadas de la sierra. Tal programa no se concretó.

**b. *Fondo de Promoción del Riego en la Sierra - Mi Riego***

Con el objetivo de ampliar la frontera agrícola de la sierra, el MINANGRI, a través del programa Fondo de Promoción del Riego en la sierra “mi riego” se propuso reducir las brechas en la provisión y uso del agua con fines agrícolas en zonas altoandinas (más de 1,500 metros sobre el nivel del mar), con una inversión de S/1,500 millones de soles para la ejecución de 486 proyectos de dotación de agua en una superficie de 287,000Ha e impulsar una próspera pequeña y mediana burguesía serrana. Sin embargo, durante el periodo 2013 – 2014, de los 486 proyectos programados se concretaron 27 con una inversión aproximada de 250 millones de soles. Los proyectos consistieron en captación, conducción y distribución de recursos hídricos, inversión que resultó insuficiente dadas las características de la región andina.

## **9.2 Políticas sociales desde el sector educación dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios durante el Gobierno de Ollanta Humala Tasso (periodo 2011 – 2016).**

En julio del 2011, La Defensoría del Pueblo presentó el Informe Defensorial N° 152 “Aportes a una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los Pueblos Indígenas del Perú”, en el que evidenciaba problemas como: “Falta de claridad conceptual, falta de información estadística sobre quiénes debían ser los beneficiarios de esa política, falta de planificación estratégica, falta de metas y objetivos claros, falta de herramientas pedagógicas y falta de presupuesto”; dicha presentación coincidió con el inicio del Gobierno de Humala quien, durante su campaña, propuso algunas líneas directrices de política social de Educación Intercultural Bilingüe, proponiendo: “a). Programa reforzado de capacitación de profesores de colegios primarios y secundarios públicos focalizados a lograr una mejora sistémica en la calidad de enseñanza. b). Atención preferente a las escuelas unidocentes y multigrado que operan en las zonas rurales más pobres del país”.

Sin embargo, una vez que se asentó en el poder, su propuesta programática se ligó a los intereses de los sectores conservadores.

### **9.2.1 Política de Educación Intercultural Bilingüe e Instancia responsable de su ejecución.**

#### ***a. Política de Educación Intercultural Bilingüe***

Iniciado el nuevo Gobierno, el Ministerio de Educación elaboró el documento “Modelo de Servicio de Educación Intercultural Bilingüe (MSEIB: 2011)”, el cual definía las características de la oferta de servicio de una Escuela de Educación Intercultural Bilingüe. Dichos elementos fueron:

- “Contar con docentes que conocen la cultura y lengua de los estudiantes y manejan los enfoques y estrategias pedagógicas de EIB.
- Implementar una propuesta pedagógica de EIB acorde con la forma de atención que le corresponde según el escenario socio cultural y lingüístico que la caracteriza.
- Contar con materiales educativos de calidad en lenguas originarias y en castellano y los usan adecuadamente.

- Desarrollar una gestión moderna y participativa articulada a una red”. (Modelo de Servicio de Educación Intercultural Bilingüe, 2011)

Asimismo, el modelo de servicio de EIB planteó cinco escenarios socioculturales y lingüísticos, estos fueron:

- **Escenario 1.** Niños cuyo dominio del idioma es un idioma originario y algunos hablan de manera insipiente castellano.
- **Escenario 2.** Niños que se comunican en idioma original y castellano.
- **Escenario 3.** Los niños hablan castellano como primera lengua, pero comprenden y hablan de manera incipiente la lengua originaria.
- **Escenario 4.** Niños que hablan castellano y han dejado de hablar en lengua originaria.
- **Escenario 5.** Niños que viven en contextos urbanos y periurbanos, hablan castellano y eventualmente se comunican en lengua originaria en espacios familiares.

Y abarcó, al menos, tres formas de atención de acuerdo a los escenarios socioculturales:

- Escenarios 1 y 2: “Fortalecimiento cultural y lingüístico”.
- Escenarios 3 y 4: “Revitalización cultural y lingüística”.
- Escenario 5: “En ámbitos urbanos”.

En el año 2012, el Ministerio de Educación elaboró el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, ampliado en el 2015, consultado a las organizaciones de los Pueblos Indígenas y Originarios y, aprobado el 8 de julio de 2016 a través del DS 006-2016-MINEDU con el nombre de “Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021”. En tales circunstancias, la ejecución del plan recaería en el Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski.

***b. Instancia responsable de la política de Educación Intercultural Bilingüe***

Durante el periodo 2006 a 2011, la “Dirección General de Educación Básica Alternativa Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural” (DIGEIBIRA), fue la instancia responsable de la ejecución de los programas y proyectos de Educación Intercultural

Bilingüe. Asimismo, fue responsable de la Dirección de Educación Básica Alternativa, Dirección de Educación Intercultural Bilingüe y, Dirección de Servicios Educativos en el Ámbito Rural.

### **9.2.2 Principales acciones desarrolladas**

En función del cumplimiento del “Modelo de servicio de Educación Intercultural Bilingüe se realizaron las siguientes actividades.

#### ***a. Registro de la oferta y demanda de EIB.***

El MINEDU, a través de un equipo liderado por el DIGEIBIRA, elaboró tres registros, que fueron: “a) Registro de Instituciones Educativas, que debían ofrecer el servicio de EIB, b) Registro de lenguas y Mapa etnolingüístico del Perú y, c) Registro y evaluación del dominio de lenguas originarias de los docentes bilingües del Perú”.

- **Instituciones Educativas que debían ofrecer EIB.**

Las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local de 22 regiones del país identificaron 21,000 Instituciones Educativas de su jurisdicción que debían atender estudiantes provenientes de comunidades indígenas y que hablasen alguna lengua andina o amazónica.

#### **Registro de lenguas del Perú.**

El registro fue elaborado de manera conjunta por el Ministerio de Educación, Ministerio de Cultura y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Los resultados del trabajo fueron el Mapa Etnolingüístico del Perú y el registro de lenguas.

- **Registro de docentes con dominio de lenguas originarias.**

El registro recogió información sobre la cantidad de docentes bilingües en lengua originaria y dominio del mismo, la información permitió conocer la cantidad de docentes bilingües que se requerían para cubrir las plazas.



Igualmente, permitió impulsar la formación de docentes en Educación Intercultural en Institutos de Educación Superior Pedagógica (IESP) y Universidades.

***b. Formación de Docentes de Educación Intercultural Bilingüe.***

Durante el periodo 2011 – 2016, se reactivó la carrera de Formación de Docentes en Educación Intercultural Bilingüe. Para ello, se registraron 36 Instituciones de Educación Superior Pedagógica (IESP) y 11 Universidades, que ofrecían la carrera EIB. Hasta mediados de 2016 formaron aproximadamente a 4 mil nuevos docentes bilingües.

Asimismo, durante el periodo 2014 – 2016 se llevó a cabo un programa de especialización que contó con la participación de 2348 maestros de Instituciones Educativas de EIB. Tal programa puso énfasis en el acompañamiento pedagógico a los docentes.

Culminado el periodo de Gobierno, en julio de 2016, se contó con 4357 Institutos que ofrecían EIB en los niveles de inicial y primaria y 10,000 docentes capacitados por el programa Acompañamiento de Soporte Pedagógico Intercultural (ASPI).

***c. Normalización de las lenguas y elaboración de materiales educativos.***

El 2016 se normalizaron 32 lenguas, estas contaban con un alfabeto oficial y normas de escritura, que permitieron elaborar textos escolares, tarjetas, diccionarios y materiales de biblioteca complementarios.

***d. Gestión y participación social en la EIB.***

Con la finalidad de garantizar la sostenibilidad social de la EIB, se crearon tres espacios de participación.

- ***Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe – CONEIB.*** Creada por Resolución Ministerial No. 0246-2012-ED, con el objetivo de contribuir en la implementación de las políticas de Educación Intercultural y Educación Intercultural

- Bilingüe, El CONEIB era un Órgano de participación y concertación entre el Ministerio de Educación y las Organizaciones Indígenas Andinas y Amazónicas y las afroperuanas
- **Mesa Técnica.** Espacio de discusión y acuerdos técnicos y políticos sobre la EIB.
  - **Tinkuy.** Encuentros de estudiantes de Pueblos Indígenas y Afroperuanos en áreas urbanas, con la finalidad de intercambiar sus saberes desde una perspectiva intercultural.

**Cuadro N° 36**  
**Cuadro resumen sobre políticas sociales educativas durante el Gobierno de**  
**Ollanta Humala, periodo 2011 - 2016**

Política de Educación Intercultural Bilingüe	Instancia responsables de la política de EIB	Qué se concibe por educación intercultural.	Acciones desarrolladas en el marco de la Política Educativa promulgada
<p>Previo a la segunda vuelta presidencial, el Partido Nacionalista expuso una hoja de ruta a la que denominó “Lineamientos centrales de política económica y social para un gobierno de concertación nacional”, La hoja de ruta abordaba políticas sociales, propuestas de macroeconomía, de políticas tributarias, de energía, de regulación, de empleo y de reformas del Estado.</p> <p>Asumido el gobierno, el Ministerio de Educación (MINEDU) realizó una serie de acciones orientadas a mejorar la Educación Intercultural Bilingüe, finalmente antes de culminar el gobierno, en Julio de 2016, se promulgó el “Plan de Educación Intercultural Bilingüe al 2021”.</p>	<p>La instancia responsable de Diseñar, normar, supervisar, promover políticas de Educación Intercultural Bilingüe fue la Dirección de Educación Intercultural y Bilingüe, dependiente a su vez de la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural (DIGEIBIRA)</p>	<p>Asume la Educación Intercultural Bilingüe como un enfoque orientado a promover la calidad de aprendizaje a estudiantes de pueblos originarios</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistema de información de la demanda y la oferta de EIB para la toma de decisiones en favor de los estudiantes de pueblos originarios. <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Registro de instituciones educativas que deben ofrecer el servicio de EIB.</li> <li>b. Registro de lenguas del Perú.</li> <li>c. Registro y evaluación del dominio de lenguas originarias de los docentes bilingües del Perú.</li> </ol> </li> <li>2. Aprobación de la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe y Plan Nacional de EIB</li> <li>3. Modelo de Servicio EIB, propuesta pedagógica y formas de atención</li> <li>4. Formación de Docentes de Educación Intercultural Bilingüe</li> <li>5. Normalización de las lenguas</li> <li>6. Participación social en la EIB.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada.

### **9.3 Políticas Sociales desde el sector salud dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios durante el Gobierno de Ollanta Humala (periodo 2011 – 2016).**

#### **9.3.1 Política de Salud Intercultural e Instancia responsable de su implementación**

##### ***a. Política Sectorial de Salud Intercultural***

En el año 2013, el Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI) elaboró la Política Sectorial de Salud Intercultural, una vez consultados los Pueblos Indígenas y Originarios en el año 2014 y que fue aprobado, finalmente, el 2 de abril de 2016, a través del Decreto Supremo N°016-2016. Los objetivos de la política fueron:

- “Lograr el aseguramiento universal en salud, así como el pleno acceso a servicios de salud que brinden una atención integral, de calidad y con pertinencia cultural, para los Pueblos Indígenas y Originarios, andinos y nativos, así como para la población afroperuana.
- Lograr que en los establecimientos de salud ubicados en ámbitos donde habitan pueblos indígenas u originarios andinos y nativos, así como población afroperuana, articulen el conocimiento convencional y el tradicional, en el marco del reconocimiento y revalorización de la medicina tradicional.
- Lograr que el personal que labora en los establecimientos de salud que brindan atención a Pueblos Indígenas y Originarios, así como la población afroperuana, tenga adecuadas competencias y habilidades en salud intercultural.
- Lograr que a nivel nacional y en regiones priorizadas se implementan mecanismos institucionales de activa participación de los Pueblos Indígenas y Originarios y de la población afroperuana, en los procesos de gestión, prestación y evaluación de los servicios de salud”. (Decreto Supremo N°016-2016, abril 2016, Objetivos).

Asimismo, el Decreto Supremo señalaba que la Política Sectorial de Salud Intercultural se estructuraría en base a cuatro ejes fundamentales:

- **“Eje de Política 1.** Garantizar el derecho a la salud desde los enfoques intercultural, de derechos, de género e inclusión social en la prestación de los servicios de salud para los Pueblos Indígenas y Originarios, Andinos y Nativos, así como para la población afroperuana.
- **Eje de Política 2.** Fomentar la medicina tradicional o ancestral y su articulación con la medicina convencional.
- **Eje de Política 3.** Fortalecer capacidades y habilidades de los recursos humanos en salud intercultural.
- **Eje de Política 4.** Fortalecer la identidad cultural y la participación de los Pueblos Indígenas y Originarios, Andinos y Nativos, así como para la población afroperuana en los servicios de salud.” (Decreto Supremo N°016-2016, abril 2016).

El desarrollo de la Política Sectorial de Salud Intercultural recaería, finalmente, en el Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski.

***b. Instancia responsable de su implementación.***

La rectoría en materia de Salud Intercultural recayó en el Ministerio de Salud (MINSA) a través de sus Unidades y direcciones especializadas, entre ellas, el Centro Nacional de Salud Intercultural que, en teoría, era la instancia encargada de liderar las políticas de salud intercultural. Así, por ejemplo, el CENSI fue responsable de la implementación de la “Estrategia Sanitaria Nacional de Pueblos Indígenas”; sin embargo, la falta de presupuesto, recursos humanos y materiales limitaron sus funciones, transfiriendo dicha función a la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública (DGIESP), dependiente del Viceministerio de Salud Pública. La DGIESP tuvo a cargo la Dirección de Pueblos Indígenas, cuyas funciones fueron:

- “Formular las intervenciones estratégicas de prevención, control y reducción de los riesgos y daños a la salud de los Pueblos Indígenas, considerando los determinantes sociales de la salud y los enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos.

- Identificar y proponer las prioridades de intervenciones estratégicas, con enfoque participativo, orientados a la prevención, control y reducción de los riesgos y daños de la salud de los Pueblos Indígenas.
- Formular e implementar políticas, normas, lineamientos y otros documentos en materia de prevención y riesgos de salud de los Pueblos Indígenas.
- Desarrollar acciones de monitoreo, seguimiento y evaluación de estrategias orientadas a la reducción de los riesgos y daños de la salud de los Pueblos Indígenas.
- Coordinar las estrategias y campañas que promuevan prácticas saludables
- Brindar asistencia técnica y capacitación a diferentes niveles de gobierno.
- Formular, desarrollar y difundir estudios, investigaciones y evaluaciones.”

Respecto a la ejecución de la estrategia, fue muy deficiente. Además, se evidenciaron una serie de problemas, como la duplicidad de funciones, la falta de presupuesto y, por ende, recursos materiales y humanos, que denotaría la falta de posicionamiento del enfoque intercultural en las diferentes instancias de decisión del sector salud.

### **9.3.2 Principales acciones desarrolladas desde el sector salud a favor de los Pueblos indígenas.**

#### ***a. Sistema Integral de Salud (SIS).***

A fin de garantizar los servicios de atención en salud a aquellos que no tenían ningún tipo de seguro sanitario, el Ministerio de Salud amplió la cobertura del aseguramiento al Sistema Integral de Salud. En tal sentido, según el INE, en el 2011 el 72.7% de los pobladores de las zonas rurales del Perú fueron afiliados al SIS, en el 2012 el 66.1%, en el 2013 el 68.6%, en el 2014 el 70.8% y en el 2015 el 75.5%.

Asimismo, según el informe sobre estrategia sanitaria de los Pueblos Indígenas de 2015, se hizo palpable que la población atendida durante el periodo 2012 a 2015 ascendió del 3.91% a 6.19% de indígenas atendidos en dependencias del MINSA, tal como se aprecia en el siguiente cuadro.

**Cuadro N°37**  
**Atendidos en Población Indígena en los establecimientos de salud del**  
**MINSA. 2012 – 2015**

DIRESA	2012	2013	2014	2015
Amazonas	14.9	15.2	28.5	23.6
Ancash	5.4	2.8	5.9	7.9
Apurímac	1.3	0.2	0.4	1.0
Arequipa	0.1	0.0	0.0	0.0
Ayacucho	0.0	4.1	37.7	39.6
Cajamarca	0.2	0.2	0.2	0.3
Callao	1.9	0.0	0.0	0.0
Cusco	2.0	2.3	2.2	1.4
Huancavelica	4.4	7.8	8.7	13.4
Huánuco	0.4	0.3	0.6	0.5
Ica	0.0	0.0	0.0	0.0
Junín	5.2	4.6	4.0	4.9
La libertad	0.2	0.1	0.0	0.0
Lambayeque	0.0	0.0	0.0	0.0
Lima	0.2	0.3	0.0	0.0
Loreto	8.8	7.6	10.7	7.3
Madre de dios	2.6	2.5	2.1	2.6
Moquegua	0.0	0.0	0.0	0.0
Pasco	4.4	10.2	12.9	12.0
Piura	0.2	0.0	0.0	0.0
Puno	34.6	30.9	27.9	27.2
San Martín	2.0	2.0	1.7	2.3
Tacna	0.2	0.0	0.0	0.0
Tumbes	0.0	0.1	0.5	0.1
Ucayali	8.6	10.2	9.9	10.5
Perú	3.9	4.1	6.2	6.2

Fuente: MINSA. 2012 – 2015

En ese mismo sentido el informe precisó que los avances en salud intercultural fueron:

- Elaboración y declaración de viabilidad de 225 proyectos de inversión pública por un monto aproximado de 54 millones de soles, que beneficiarían a 444 establecimientos de salud I-1 y I-2, que atenderían a población indígena de la Amazonía. Los proyectos se ejecutarían en el primer trimestre del año 2016. Las regiones beneficiadas serían Junín, Madre de Dios, Amazonas, Loreto, Ucayali y Cusco.
- Elaboración de los planes regionales de salud indígena en los Departamentos de Loreto, Ucayali, Madre de Dios, Junín, Pasco y Huánuco, de los que los tres primeros ya

contaban con Resolución Directoral de aprobación. Además, estaba en proceso de elaboración el Plan Regional de Salud Indígena de Cusco.

- Participación en la elaboración del Plan de salud para las 4 cuencas de los ríos Tigre, Marañón, Pastaza y Corrientes de la región Loreto.
- Capacitación a personal técnico y profesional de salud para la atención de población indígena amazónica en los servicios de salud de las localidades de Sepahua y Atalaya en la región Ucayali.
- Elaboración, consulta y aprobación del documento de Política Sectorial de Salud Intercultural.

Las limitaciones en cuanto a diseño e implementación de las políticas de salud intercultural evidenciaron la falta de interés a nivel del Gobierno Central en el desarrollo de políticas sociales en favor de los Pueblos Indígenas y Originarios.

## CONCLUSIONES

La presente tesis tuvo como objetivo determinar cómo el modelo económico neoliberal influyó en las condiciones de vida de los Pueblos Indígenas y Originarios del Perú. Esto quiere decir que el modelo económico neoliberal, impulsado por Organismos supranacionales e instaurado en 1990 generó cambios estructurales en la economía e instituciones del Perú, que se tradujeron en el plan de privatizaciones de empresas públicas, apertura de la economía nacional al capital transnacional y reducción del gasto fiscal, entre otros. El balance final provocó costos sociales en salud, educación, empleo, seguridad social, elevados índices de pobreza, cuya mayor incidencia se hizo más latente en las áreas rurales del país, de mayor concentración de población indígena. Aspectos que revelarían que las bases sociales del modelo fueron muy precarias.

Asimismo, en consonancia con la implementación del modelo neoliberal, Organismos Internacionales como las Naciones Unidas impulsaron políticas de reconocimiento étnico, orientadas principalmente al fortalecimiento de los actores étnicos locales, con el fin de debilitar a los grupos sociales que se oponían a sus intereses.

En ese mismo sentido, el capítulo tres abordó identificar los factores socioeconómicos que influyeron en las condiciones de vida de los Pueblos Indígenas y Originarios, permitiendo concluir que:

- En primer término, el concepto de Pueblos Indígenas no se ha definido con claridad ni por los Organismos Internacionales, ni por el Estado; por el contrario, existen diversas aproximaciones que indujeron a los Estados a elaborar clasificaciones sociales restringidas para, en función de ellas, determinar sus prioridades. En el caso peruano, dichas clasificaciones excluyeron, en la práctica, a amplios sectores de la población, tal y como se observa en la Base de Datos de Pueblos Indígenas y Originarios, documento no vinculante, pero que sirve para definir el ámbito de aplicación de la Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y Originarios.



- Asimismo a lo largo de la historia del Perú, los Pueblos Indígenas fueron vulnerados en sus derechos, así por ejemplo durante el periodo Colonial, la corona Española reconocía a los indígenas como súbditos y en consonancia éstos debían tributar. En ese sentido en el año 1570, el Virrey Toledo estableció la conformación de los Pueblos de Reducciones, áreas que los indígenas dispusieron para su autoconsumo, crecimiento demográfico y producción para tributar.

Posteriormente, instaurado el régimen Republicano se estableció una ciudadanía única con igualdad de derechos y obligaciones tanto para criollos como indígenas; sin embargo, las nuevas condiciones de igualdad ciudadana limitaban la recaudación de impuestos indígena, que suponía el 80% del total nacional, por lo que, poco tiempo después, el mismo régimen desconoció los derechos de los Pueblos Indígenas y Originarios.

A finales del siglo XIX y durante las dos primeras décadas del siglo XX (1895 - 1919), se consolidó la Oligarquía Nacional, durante ese periodo los terratenientes tradicionales de la sierra se aliaron con la gran burguesía exportadora de la costa despojando a los Indígenas de sus Tierras Comunales localizadas en las zonas altas de los valles. En esa tesitura, los indígenas se vieron obligados a entregar sus territorios, su fuerza de trabajo y producción a cambio de subsistir.

Durante el Gobierno de Leguía, las Comunidades Indígenas recobraron su reconocimiento legal, hecho que conllevó a abrir el primer registro de comunidades indígenas reconocido por el Estado y que se mantuvo vigente hasta 1979.

En ese mismo sentido, las Comunidades Indígenas de la selva, siguieron un derrotero diferente al de sus similares de la sierra. En primer lugar, porque aquéllos no fueron sometidos por el imperio del Tahuantinsuyo y, en segundo lugar, porque tampoco fueron sometidos por el Régimen Colonial. Posteriormente, durante el régimen Republicano, los Pueblos Indígenas de la selva fueron víctimas de la explotación de sus recursos naturales, la expropiación de sus territorios, la esclavitud, situación que evidenciaba la ausencia del Estado y el desconocimiento de sus derechos como ciudadanos.

- En segundo término, en el año 2000 se produjeron algunos avances en el reconocimiento de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Originarios, así por ejemplo el INEI consideró por primera vez la dimensión étnica en las encuestas referidas a condiciones de vida y de salud, información serviría para la formulación de las políticas sociales. En ese sentido en el año 2007, en la Encuesta Nacional de Hogares, se incluyó la pregunta sobre el idioma aprendido en la niñez para determinar la procedencia étnica de una persona. El resultado fue: 4'045,713 peruanos respondieron haber aprendido a hablar en quechua, aimara u otras lenguas nativas. Es decir, el 15.7% de la población total del país representaba a la Población Indígena.

En ese mismo sentido y utilizando como criterio el idioma aprendido de nacimiento para determinar el grupo étnico de una persona, según el INEI, el 2015, el índice de pobreza fue del 52.2% de la población peruana, de los que el 33,4% tenían como lengua materna una lengua nativa (7,1% pobres extremos y 26,3% pobres no extremos) , el 18.8% restante señalaron que su lengua materna era el castellano (3,3% pobres extremos y 15,5% pobres no extremos); es decir, el porcentaje de pobres y extremo pobres que tenían como lengua materna algún idioma nativo superó en casi el doble a aquellos pobres y extremo pobres que hablaban castellano. De igual manera, el INEI, en el año 2015 señaló que el 76,4% de la población del país residía en el área urbana y el 23,6% en el área rural, zona geográfica donde se concentró el 49% de los pobres del país y el 80.9% de los pobres extremos (10.3% en la costa rural, 69.1% en la sierra rural y, 20.6% en la selva rural). Asimismo, el nivel de escolarización de los pobres del área urbana era de 8.2 años y los pobres del área rural 5.6 años, en comparación a los 10.7 años de estudio de los no pobres urbanos y los 7 años de estudio de los no pobres rurales.

En suma, que las condiciones de vida de las personas que aprendieron un idioma diferente al castellano en su niñez constituían el grueso de los pobres extremos (carentes de servicios básicos, bajos índices de escolaridad, bajos índices de salud).

Finalmente y respecto a las comunidades Nativas censadas, el II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana de 2007, identificó 1786 Comunidades Nativas correspondientes a 51 pueblos étnicos y 13 familias lingüísticas. Asimismo, el 2012 el IV Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO), identificó 6115 Comunidades

Campesinas o Pueblos Indígenas, de las cuales sólo consideró 4994 que demostraron titularidad sobre sus tierras.

En el capítulo cuatro, la investigación pretendió identificar los factores socioeconómicos que influyeron en la implementación del marco jurídico, económico y social del Perú, algunas conclusiones a las que se llegaron fueron:

- Durante la década de 1980 Perú padeció una severa crisis económica a la que se denominó crisis de la deuda. En esa coyuntura, los mercados financieros internacionales cortaron abruptamente los préstamos. Posteriormente, en la década de 1990, Organismos Multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial impusieron un conjunto de políticas económicas denominadas "reforma estructural". El nuevo modelo impuesto por el FMI y el Banco Mundial, cuyas orientaciones se establecieron dentro del Consenso de Washington, se orientaron a transformar el Estado regulador a un Estado mínimo, regulado por las fuerzas del mercado.

En este escenario, Alberto Fujimori, respaldado por las Fuerzas Armadas, los empresarios y los Organismos Multilaterales, aplicó un programa ortodoxo de estabilización económica que consistió en aplicar medidas económicas anti populares como el "súper shock". Asimismo, intensificó las negociaciones con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Club de París y otros bancos privados para reanudar el pago de la deuda externa. No obstante, para garantizarse el pago de la deuda obligaron al Gobierno a cumplir con una serie de medidas como estabilizar el presupuesto público, acabar con la inflación; es decir, aumentar en diez veces el precio de los productos, en un lapso de 24 horas (súper shock), y, reestructurar la economía a través de la venta de empresas estatales.

En ese mismo sentido, y continuando con la implementación del modelo neoliberal, en 1993 se promulgó una nueva Constitución, caracterizada, sustancialmente, por: eliminar los derechos de segunda generación, establecer como modelo de desarrollo el de economía de mercado, reconocer el derecho de propiedad sin

considerar que su ejercicio debía ser en armonía con el interés social, fortalecer la figura del Presidente de la República y eliminar los derechos de las Comunidades Indígenas y Amazónicas sobre su territorio; es decir, desconocía los derechos de inembargabilidad, imprescriptibilidad, e inalienabilidad reconocidos en el artículo 163 de la Constitución de 1979, dejando subsistente, únicamente, el derecho de imprescriptibilidad (artículo 89).

En suma, factores como la dependencia económica, la ausencia de visión de país, la falta de compromiso de la clase política, convirtieron a nuestro país en modelo pensado en favorecer a los grandes grupos empresariales y excluir a las grandes mayorías y entre ellos a los Pueblos Indígenas y Originarios.

El capítulo cinco pretendió explicar cómo las políticas económicas neoliberales influyeron en el diseño de las políticas sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios, algunas conclusiones a las que se llegaron fueron:

- Las políticas sociales, son un conjunto de medidas destinadas a asegurar las necesidades vitales. En un contexto de Estado de Bienestar las políticas sociales están orientadas a satisfacer necesidades primordiales a través de medidas sociales. En América Latina, las políticas sociales fueron utilizadas por los Estados como medio para imponer su dominación más que para dar respuesta a las necesidades del proceso de industrialización, aliviar tensiones políticas y ganar legitimidad.
- En el Perú a partir de la aplicación del programa neoliberal, la intervención del Estado se redujo y, con ello, la reducción de los presupuestos destinados a los gastos sociales, bajo el argumento de que la excesiva intervención del Estado había sido la causa de la severa crisis económica del país. En ese sentido, y bajo la hipótesis neoliberal de que las inversiones extranjeras y la economía de mercado generarían empleo y reducirían los índices de pobreza, las políticas sociales eran vistas como concepciones obsoletas que no debían ser asumidas por el Estado; por el contrario, los problemas generados a partir del programa de ajuste estructural debían ser resueltos individualmente, es decir, sin requerir la ayuda del Estado.

Asimismo, las políticas sociales aplicadas desde el año 1990, fueron diseñadas por Organismos Multilaterales como el Banco Mundial con la finalidad de asegurar la continuidad del modelo económico neoliberal y para liquidar la cultura de los derechos universales, por lo que el resultado fue un modelo segmentado, parcial, asistencialista y que limitó la participación de la población.

Así pues, en un contexto de economía neoliberal, las políticas sociales no lograron reducir los índices de pobreza provocados por el modelo, sino que, por el contrario, la situación se agravó. Las tasas de desempleo y subempleo se incrementaron, igual que las tasas de desnutrición y tuberculosis; a nivel de educación, la calidad educativa descendió notablemente hasta ocupar los últimos lugares de América Latina; a nivel de vivienda, la situación empeoró para los más pobres, pues sus posibilidades de acceder a una vivienda digna se redujeron y, finalmente, a nivel de Seguridad Social, la situación de los asalariados empeoró pues el Estado obligó a transferir sus aportaciones a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), entidades que utilizaron el dinero de los aportantes para enriquecerse.

En ese mismo sentido, señalamos que la aplicación del modelo neoliberal en la mayor parte de los países de América Latina, provocó el descontento popular y, consecuentemente, el estallido de protestas indígenas que remecieron las estructuras políticas y sociales. Ejemplos de ello fueron las protestas indígenas en Ecuador, Bolivia y México. En ese escenario, y teniendo como principal finalidad detener procesos de polarización entre los pueblos originarios y las élites hegemónicas de poder, los Organismos Multilaterales, entre los cuales destacó el Banco Mundial, diseñaron políticas sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas y Originarios.

En ese mismo orden de cosas, las políticas sociales dirigidas a los pueblos indígenas desde el enfoque de Interculturalidad funcional diseñadas por los Organismos Multilaterales como el Banco Mundial, promovieron la discriminación positiva o acción

afirmativa procurando desviar la atención de aquellos problemas estructurales que los movimientos indígenas reclamaban ser atendidos (derecho a sus territorios, derecho a igualdad de oportunidades, derecho a la justicia, derecho a su cultura y modos de vida, derecho a su lengua). Un ejemplo gráfico de ello fueron las políticas de educación intercultural diseñados por el Banco Mundial, las cuales a través de un aparente reconocimiento cultural y discriminación positiva, buscaron la homogeneización y dominación cultural de los Pueblos Indígenas y Originarios y la acumulación de capitales.

Cabe precisar, que la implementación de las políticas sociales desde la interculturalidad funcional tuvo como objetivo impulsar relaciones armoniosas, horizontales y pacíficas entre los sectores mestizo-criollo (hegemónico) y las sociedades indígenas (subalternas) para así evitar la confrontación y el conflicto social; es decir, el Estado, a través de sus intervenciones, reconoció las asimetrías sociales pero rehuyendo atacar los problemas estructurales y, en muchos casos, reprimió a la sociedad indígena, cuando ésta cuestionó la desigualdad, la injusticia social y el despojo de sus territorios, considerando a sus Pueblos desafiantes y hasta peligrosos.

Finalmente el capítulo seis tuvo como objetivo evaluar las políticas sociales aplicadas durante el periodo 1990 a 2016 y cómo éstas influyeron en la calidad de vida de los Pueblos Indígenas y Originarios. En tal sentido y con la finalidad de presentar las conclusiones de forma organizada éstas han sido divididas por periodos de gobierno. Así por ejemplo:

**- Periodo 1990 a 2000**

El periodo 1990 a 2000, el Gobierno Peruano estuvo dirigido por Alberto Fujimori, durante el que desarrolló e implementó el modelo económico neoliberal. En tal sentido, las medidas adoptadas por el Gobierno fujimorista fueron: privatización de empresas públicas, recorte presupuestal destinado a los programas sociales, promulgación de la Constitución Política de 1993, así como una nutrida legislación orientada a la

liberalización del mercado de tierras, que implicó el desconocimiento de los tres principios reconocidos desde la Constitución Política de 1920, que eran: inembargabilidad (las tierras comunales no podían embargarse), inalienabilidad (no podían venderse) e imprescriptibilidad (sus tierras no podían ser declaradas en abandono).

Es decir, la función del Estado era garantizar la acumulación de grandes capitales y para ello debería realizar acciones para salvaguardar los derechos de propiedad, supervisar los intercambios mercantiles, elaborar una nutrida legislación y vigilar su aplicación para salvaguardar los grandes capitales. En ese contexto, los programas y proyectos, en el marco de las políticas sociales dirigidas a los Pueblos indígenas, tendieron a ser asistencialistas, paliativas, carentes de objetivos y metas claras y por tanto, no lograron reducir los índices de pobreza y mucho menos contribuir en mejorar su calidad de vida.

- **Periodo 2001 - 2006.**

El inicio del nuevo milenio fue el escenario de una serie de cambios a nivel político, entre ellos, la renuncia de Fujimori por fax, el Gobierno temporal de Valentín Paniagua y su convocatoria a nuevas elecciones que llevaron a Alejandro Toledo a la Presidencia de la República.

El Gobierno de Toledo generó muchas expectativas, pues la población confiaba que cumpliría con sus promesas electorales; es decir, que habría apertura democrática, lucha contra la corrupción, interés en el tratamiento de los asuntos indígenas, intervención del Estado y, mayor presupuesto para los programas sociales; sin embargo, el modelo neoliberal siguió marcando las pautas de la política económica y, como tal, favoreciendo la concentración de capitales de los grupos oligopólicos, basados principalmente en la explotación de recursos naturales, concentración de tierras, debilitamiento de la estructura del Estado, recortes sociales y deslegitimación de derechos ciudadanos, entre ellos, el de los Pueblos Indígenas y Originarios. En ese sentido, durante el periodo 2001 a 2006 los programas sociales, tendiendo a mantener el esquema asistencialista, paliativo

y de muy mala calidad que no logro contribuir en superar los índices de pobreza y exclusión de los Pueblos Indígenas y Originarios.

- **Periodo 2006 – 2011.**

El segundo Gobierno de Alan García se caracterizó por favorecer de manera más agresiva a los grandes grupos económicos y crear condiciones favorables para el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Para ello, lanzó una agresiva campaña en medios de comunicación masivos, que incluyeron los polémicos artículos “síndrome del perro del hortelano”, los cuales fueron entendidos como una propuesta ideológica que se materializó a través de 99 Decretos Legislativos, de los que 6 tenían relación directa con las tierras de las Comunidades Campesinas y Nativas (D.L 994, 1015, 1064, 1073, 1089 y 1090).

De igual manera, durante el Gobierno de García, INDEPA, Entidad encargada de impulsar políticas en favor de los Pueblos Indígenas, pasó de ser un Organismo Público Descentralizado (con rango Ministerial) a ser una Unidad Ejecutora dependiente del Ministerio de Cultura, lo que demostraría desinterés en la problemática de los Pueblos Indígenas y Originarios.

En ese sentido, desde la lógica del modelo neoliberal, los programas y proyectos sociales se caracterizaron por estar desarticulados, carentes de metas y con presupuesto insuficiente y cuyas consecuencias fue el deterioro de la calidad de vida de la población.

- **Periodo 2011 – 2016.**

La victoria de Ollanta Humala en julio de 2011 generó expectativas en las capas populares. Con su mandato, se esperaba un cambio sustancial en el modelo económico y, por consiguiente, la aplicación de políticas sociales universales. Sin embargo, Humala en segunda vuelta adoptó una postura vinculada a la derecha neoliberal.

Los primeros meses de Gobierno dieron la impresión de que adoptaría medidas progresistas y cumpliría con algunas promesas electorales como la consulta previa a los



Pueblos Indígenas y otras orientadas a promover la participación activa de estos colectivos; sin embargo, las protestas contra el proyecto minero Conga en el Departamento de Cajamarca, provocó la caída del Gabinete Lerner y posterior nombramiento de Oscar Valdés de orientación neoliberal.

En este contexto, la política económica se desarrolló en consonancia con el modelo económico neoliberal; es decir, facilitando el enriquecimiento de los grandes capitales internacionales y grandes grupos económicos nacionales. En ese mismo sentido, las políticas sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas se implementaron desde esa misma perspectiva, es decir se mantuvo el recorte de presupuestos, la ausencia de metas claras y el asistencialismo. Así, por ejemplo, INDEPA, Organismo responsable de impulsar las políticas sociales a favor de los Pueblos Indígenas y que, oficialmente, gozaría de presupuesto, autonomía y personalidad jurídica, se transformó en la Dirección General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos, Órgano de línea del Ministerio de Cultura que, como tal, debía cumplir las políticas sociales de ese Ministerio.

Desde el sector agricultura, los planes, programas y proyectos sociales estuvieron principalmente orientados a favorecer la concentración de la propiedad de la tierra y la gran agricultura de exportación, en detrimento de la pequeña agricultura rural.

## RECOMENDACIONES

1. A nivel internacional, desde hace casi tres décadas, las Organizaciones Indígenas han venido luchando por el reconocimiento de sus derechos. Producto de esas luchas, se aprobó la Declaración Universal Sobre los Derechos Indígenas de las Naciones Unidas y, posteriormente, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas.

A nivel Nacional, el reconocimiento de los Pueblos Indígenas como sujetos de derechos y no solo objetos de políticas sociales, ha sido un largo proceso que no ha concluido.

Partiendo de las anteriores premisas, el Estado debe establecer las bases para una autentica democratización y el reconocimiento de derechos igualitarios, pues no basta con promover la convivencia de culturas diferentes. Las acciones promovidas por el Estado deben incluir cuotas de poder, reconocimiento de derechos y favorecer cambios estructurales que rompan las brechas de pobreza y exclusión.

2. Dadas las características de la actual economía mundial, resulta fundamental que el Estado sea gestionado de manera más eficiente y eficaz, pero no al punto de únicamente establecer las pautas para el libre mercado para así favorecer la acumulación de capital de los grandes grupos económicos. En esa tesitura, corresponde al Estado asumir nuevamente un rol planificador que favorezca el desarrollo de la industria y los mercados, pero al mismo tiempo, contribuyendo a mejorar el empleo, las condiciones de vida y la participación de los ciudadanos.
3. El Estado, pues, debe incorporar el enfoque intercultural en las políticas sociales, que deben ser universales y no focalizadas. Asimismo, éstas deben orientarse a establecer metas que garanticen romper las brechas de pobreza y exclusión, pues para ello no basta con el acceso a los servicios, sino que debería ser urgente destinar mayor presupuesto para garantizar la calidad en la atención de los servicios en educación, salud, vivienda y justicia.

4. El Estado debe favorecer la creación de una Entidad, con rango Ministerial, que cuente con la participación de la Población Indígena en la formulación de las políticas sociales y velar por su cumplimiento (cuota de poder).
5. A nivel de gestión, los Gobiernos Regionales, con la participación de los Gobiernos Locales, deben ser los Entes responsables del cumplimiento de las políticas sociales. Su participación evitaría la duplicidad de programas y proyectos, ya que todos los programas estarían mejor articulados y, por tanto, se podría conocer si la ejecución de los programas y proyectos responden o no a los objetivos propuestos. De no ser así se plantearían nuevas y mejores estrategias acordes a cada realidad.

Para finalizar, de igual manera, los presupuestos destinados por el Gobierno Central a cada uno de los Gobiernos Regionales y, a su vez, destinados a los Gobiernos Locales, serían mejor gestionados, pero para ello sería importante no sólo el cumplimiento de actividades de cada uno de los programas y proyectos, sino que cada Gobierno Local y Regional lograra superar el cumplimiento de sus objetivos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. **Aramburú**, Carlos E. (2013, p. 34, 35). *Economía, desigualdad y políticas sociales en el Perú*. En: *Políticas sociales en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Departamento de Ciencias Sociales.
2. **Basadre**, Jorge. (1983). *Historia de la República del Perú 1822 – 1933*. Lima: Universitaria.
3. **Béjar**, Héctor. (2011, p.377, 421). *Justicia social, política social*. Lima: Visual Press.
4. **Bosch**, Xavier. (2002, p.236). *Former Peruvian government censured over sterilizations*. En British Medical Journal vol 325. London.  
Recuperado de: <https://www.bmj.com/content/325/7358>
5. **Bourdieu**, Pierre. (1991, p. 105). *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Cambridge University Press
6. **Burki**, Shahid Javed y **Perry**, Guillermo E. (1998). *Washington Consensus: Institutions Matter. World Bank Latin American and Caribbean studies*. Washington: World Bank.  
Recuperado de:  
<http://documents1.worldbank.org/curated/en/556471468265784712/pdf/multi-page.pdf>
7. **Contreras**, Carlos (2013). *El aprendizaje del Capitalismo. Estudios de historia económica y social del Perú Republicano*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
8. **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**. 2013. *Los Pueblos Indígenas en América Latina*. Recuperado de:  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37222/S1420521\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37222/S1420521_es.pdf?sequence=1)
9. **Constitución Política del Perú**. Congreso Constituyente Democrático, Lima, Perú. 29 de diciembre de 1993.
10. **Cosamalón**, Jesús (2018, p. 68). *El Apocalipsis a la vuelta de la esquina. Lima, la crisis y sus supervivientes (1980-2000)*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
11. **Cussiánovich**, Alejandro (2004, p.132). *¿Otra Infancia es Posible! Los Derechos de los Niños y Niñas en el Contexto de la Globalización*. En: Informe Anual 2004 Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC). Lima: APRODEH, CEDAL.
12. **Degregori**, Carlos Iván, Rivera C. (1993, p.24). *Fuerzas armadas, subversión y democracia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de trabajo, Documentos de Política n°5.

13. **Del Castillo**, Laureano. (2003, p.259, 265). Reforma y contrarreforma agraria en el Perú. En CIDES-UMSA, Posgrado en Ciencias del Desarrollo Proceso agrario en Bolivia y América Latina. La Paz: PLURAL.
14. **Del Castillo**, Laureano. (2004, p.10). *Derechos de propiedad rural y titulación de tierras*. Trabajo presentado en la Séptima Conferencia Anual sobre Asuntos Legales y de Política en las Américas, La Paz.
15. **Domenech**, Eduardo. (2007, p. 78). *Cultura y Neoliberalismo*. Buenos Aires: CLACSO.
16. **Estensoro**, Juan Carlos, (2001, p. 457). *El simio de Dios: los indígenas y la iglesia frente a la evangelización del Perú, siglos XVI-XVII*. Lima: Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines, vol. 30, núm. 3.
17. **Durand**, Francisco. (2019, p. 177). La captura del Estado en América Latina. Reflexiones Teóricas. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, OXFAM.
18. **Fernández**, Soto. (2005, p.155). *El Trabajo Social y la Cuestión Social. Crisis, movimientos sociales y ciudadanía*. Buenos Aires: Espacio.
19. **Fernández - Maldonado**, Enrique (2004, p.36). *Entre las cavernas y modernidad. Libre Comercio y Derecho al Trabajo*. En: *Informe Anual 2004 Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC)*. Lima: APRODEH, CEDAL.
20. **Fernández** Arturo, **Rosas** Margarita (1988, p.97). *Políticas sociales y Trabajo Social* (1988). Buenos aires, Humanitas.
21. **García**, Alan (domingo 28 octubre 2007). *El síndrome del perro del hortelano*. El Comercio
22. **Gentili**, Pablo (1998, p.59). *Retórica de la desigualdad: Los fundamentos doctrinarios de la reforma neoliberal* (Tesis doctoral).  
Recuperado de: <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/1680>
23. **Giroux**, Henry. (2013, p. 61). *Una pedagogía de la resistencia en la edad del capitalismo de casino*. En Con-Ciencia Social. Formas de resistencia y modos de educación. N° 17. pp. 55 – 72. Madrid: Diada.  
Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/349515>
24. **Godenzzi**, Juan Carlos. (2001: 303, 307). La educación bilingüe intercultural en el Perú. En Revista Lexis Vol. 25, Núm. 1-2, pp. 299-318. Lima: Departamento de Humanidades PUCP.  
Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/lexis/issue/view/624>
25. **Guerrero**, Víctor. (2002). *Guía de la seguridad social*. Lima: Gaceta Jurídica

26. **Huerta, María Guadalupe** (2005). El neoliberalismo y la conformación del Estado Subsidiario. En *Política y Cultura* Num, 24, pp.121 – 150. México: Universidad Autónoma Metropolitana, a través de la Unidad Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades  
Recuperado de: <https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/issue/view/62>
27. **Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano** (2010: 31). Aportes para un enfoque intercultural. Lima: INDEPA.
28. **Instituto Nacional de Estadística e Informática**. 2007. Censos Nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda. Recuperado de: <http://censos.inei.gob.pe/cpv2007/tabulados/>
29. **Instituto Nacional de Estadística e Informática**. 2007. II Censo De Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana. Recuperado de:  
<https://centroderecursos.cultura.pe/es/registrobibliografico/ii-censo-de-comunidades-ind%C3%ADgenas-de-la-amazon%C3%ADa-peruana-2007-resultados>.
30. **Instituto Nacional de Estadística e Informática**. (2012). IV Censo Nacional Agropecuario. Recuperado de:  
<http://proyectos.inei.gob.pe/web/DocumentosPublicos/ResultadosFinalesIVCENAGRO.pdf>
31. **Instituto Nacional de Estadística e Informática**. 2012. Encuesta Nacional de Hogares. Recuperado de:  
[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1429/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1429/libro.pdf)
32. **Jaramillo Enrique**. (2018). *Sociología de Infancia y Políticas Sociales en el Perú: 2000-2018*. Tesis para optar el Grado Académico de Doctor en Ciencias Sociales en la especialidad de Sociología. Lima: Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales UNMSM.
33. **Jung, Courtney** (2008, p.21). *The Moral Force of Indigenous Politics: Critical Liberalism and the Zapatistas*. Cambridge: Cambridge University Press.
34. **Klaren, Peter**. (2004, p. 452). *Nación y Sociedad en la historia del Perú*. Lima: IEP.
35. **Lahera, Eugenio** (1999, pp. 3 – 5)) *Introducción a las políticas públicas*. Chile: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL)

36. **Leyva, Ana** (2018, p. 153). Aproximación a un balance de la consulta previa en el Perú en los sectores minero e hidrocarburífero. En CooperAcción Consúltame de verdad. Lima: OXFAN  
Recuperado de:  
<http://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2018/07/17072-Consultame-la-verdad-web.pdf>
37. **Ley General de Salud 26842**. 1997
38. **Ley 29785**, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2011.
39. **Lindblom, Charles**. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerios de las administraciones públicas.
40. **Lynch, Nicolás** (2006), p.23). Los últimos de la clase. Aliados, adversarios y enemigos de la reforma de la educación en el Perú. Lima: Fondo Editorial UNMSM Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales.
41. **Marshall, Thomas Humphrey**. (1967, p.79). *Política social*. Sao Pablo: Zahar.
42. **Mejía Navarrete, Julio** (2002, p. 54 - 55). *Problemas Metodológicos de las Ciencias Sociales en el Perú*. Lima: Fondo Editorial Facultad de Ciencias Sociales UNMSM.
43. **Ministerio de Cultura. 2012**. Base de datos Pueblos Indígenas.  
Recuperado de: <https://bdpi.cultura.gob.pe/>
44. **Ministerio de Cultura**. (2014, p. 27). Etapa de Identificación de Pueblos Indígenas u Originarios, Guía Metodológica. Lima: Ministerio de Cultura.
45. **Montoya, Rodrigo** (2020). Ministerio de Cultura una nave sin rumbo. El Perú es un país diverso, sí. ¿Es un país intercultural?. Lima: La Mula.  
Recuperado de: <https://rodrigomontoya.lamula.pe/2020/06/18/ministerio-de-cultura-una-nave-sin-rumbo/rodrigomontoyar/+&cd=3&hl=es-419&ct=clnk&gl=pe>
46. **Montoya, Rodrigo**. (2009). *Se extingue el viejo Estado – Nación*. América Latina en Movimiento, (448), 35-37.  
Recuperado de: <https://www.alainet.org/sites/default/files/alai448w.pdf>
47. **Montoya, Rodrigo** (2011). Cuando la cultura se convierte en política. Revista andaluza de antropología, (1), 41 – 62.  
Recuperado de: [http://institucional.us.es/revistas/RAA/1/rodrigo\\_montoya.pdf](http://institucional.us.es/revistas/RAA/1/rodrigo_montoya.pdf)

48. **Oficina General de Estadística e Informática. Ministerio de Salud.** (2012). Registro diario de actividades. Recuperado de:  
<http://bvs.minsa.gob.pe/blog/vhl/catalogos-minsa/estadisticas-de-salud/>
49. **Organización Internacional del Trabajo. (OIT),** *Convenio (N. 169) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, 27 Junio 1989, C169, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/50ab8efa2.html> [Accesado el 2 Septiembre 2019].
50. **Organización Internacional del Trabajo** (1984, p.3). *Introducción a la Seguridad Social*. Ginebra: OIT.
51. **Organización Mundial de la Salud.** (2004: 152). Informe sobre la salud en el mundo 2004. Cambiemos el rumbo de la historia. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.  
Recuperado de: <https://www.who.int/whr/2004/es/>
52. **Palazuelos, Antonio.** (2017, p. 10). *Introducción a la realidad económica latinoamericana*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, departamento de Economía, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.
53. **Parodi Trece, Carlos** (2002). *Perú 1960-2000 políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Lima: Universidad del Pacífico.
54. **Quijano, Aníbal** (1995, p. 8). *El Fujimorismo y el Perú*. Lima: SEDES.
55. **Quiroz, Alfonso W.** (2019, p 356 -357). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
56. **Remy, María Isabel.** (2013, pp.7-8). *Historia de las comunidades indígenas y campesinas del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
57. **Portocarrero Felipe, Sanborn Cynthia, Cueva Hanny y Millán Armando** (2002, p. 101). *Más allá del individualismo: el tercer sector en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.
58. **Trapnell, Lucy, Neira Eloy.** (2004, p. 29, 32). Situación de la educación intercultural bilingüe en el Perú. Lima: Consultoría solicitada por el Banco Mundial y PROEIB-Andes.  
Recuperado de:  
<https://centroderecursos.cultura.pe/es/registrobibliografico/situaci%C3%B3n-de-la-educaci%C3%B3n-intercultural-biling%C3%BCe-en-el-per%C3%BA>



59. **Trapnell**, Lucy, Albina Calderón y Rivera Flores (2008:24). *Interculturalidad, conocimiento y poder: alcances de un proceso de investigación-acción en dos escuelas de la Amazonía peruana*. Lima: Instituto del Bien Común.
60. **Trapnell**, Lucy y Zavala, Virginia (2009, p.98, 100, 104) *El abandono de la educación intercultural bilingüe en la política educativa del APRA*. En La educación en los tiempos del APRA: Balance 2006 – 2009. Lima: Foro Educativo
61. **Valdivia**, Néstor. (2011, p.168). *El uso de categorías étnico/raciales en censos y encuestas en el Perú: balance y aportes para una discusión*. Lima: Grade.
62. **Walsh**, Catherine (2009, p. 32). *Interculturalidad crítica y pedagogía de-colonial: insurgir, re-existir y revivir*. En Medina M. P. Educación intercultural en América Latina. Memorias, horizontes históricos y disyuntivas políticas (pp. 25 – 42). Madrid: Plaza y Valdez.
63. **World Bank**. *Pueblos Indígenas*.  
Recuperado de:  
<https://www.bancomundial.org/es/topic/indigenouspeoples#:~:text=Los%20pueblos%20in d%C3%ADgenas%20son%20sociedades,su%20bienestar%20f%C3%ADsico%20y%20es piritual>.
64. **World Bank**. (1990, p. 6). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990: La pobreza*. Washington, D.C.: Banco Mundial
65. **World Bank**. (1996, p. 86). *Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial*. Washington, D.C. Banco Mundial.
66. **World Bank**. (2004, p. 26). *La educación en América Latina y el Caribe: Documento estratégico el Banco Mundial*. Washington, D.C. Banco Mundial.
67. **World Bank**. (2004, p. 2). *Informe final de ejecución. Para un proyecto de desarrollo de los Pueblos Indígenas y afroperuanos*. Washington, D.C. Banco Mundial.  
Recuperado de:  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/242801468079732588/pdf/307000S.pdf>
68. **Word Bank**. (2008, p. 4). *Informe final de ejecución de proyecto de educación rural*. Washington, D.C. Banco Mundial.  
Recuperado de:  
<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/551351474481382946/pdf/000020051-20140619081454.pdf>